

Seminarskript

Korruptionsprävention und –bekämpfung als Aufgabe der Rechnungsprüfung

Uwe Bekemann

Seminarskript

Korruptionsprävention und –bekämpfung als Aufgabe der Rechnungsprüfung

Uwe Bekemann

© 2007
Uwe Bekemann, Währentruper Str. 71, 33813 Oerlinghausen
Telefon: 05202 / 5390
Fax: 05202 / 5541
bekemann@gmx.de
<http://www.rpa-online.de>

Inhaltsverzeichnis

1. ERSCHEINUNGSFORMEN DER KORRUPTION IN DEUTSCHLAND.....	4
1.1 KORRUPTIONSBEGRIFF (AMTSDELIKTE)	4
1.2 ABGRENZUNG DER KERNDDELIKTE	5
1.2.1 Sachliche Abgrenzung.....	5
1.2.2 Abgrenzung nach Inhalt und Strafmaß.....	5
2. RECHNUNGSPRÜFUNG - BAUSTEIN IM SYSTEM DER WIRKSAMEN KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG	7
2.1 POSITIONIERUNG DER RECHNUNGSPRÜFUNG ALLGEMEIN	7
2.2 MITTEL DER RECHNUNGSPRÜFUNG ZUR KORRUPTIONSBEKÄMPFUNG.....	7
2.2.1 Prävention.....	8
2.2.2 Repression.....	8
2.2.3 Kontrolle	9
2.3 BESONDERE VORSCHRIFTEN.....	9
3. METHODISCHE UND INHALTLICHE, PROZESSABHÄNGIGE UND -UNABHÄNGIGE ANSÄTZE 10	10
3.1 METHODISCHE UND INHALTLICHE ANSÄTZE	10
3.1.1 Methodische Ansätze.....	10
3.1.2 Inhaltliche Ansätze	11
3.2 PROZESSABHÄNGIGE UND -UNABHÄNGIGE ANSÄTZE	13
3.2.1 Maßnahmen.....	13
3.2.2 Einzelfallprüfungen.....	14
4. INTERNER INFORMATIONSAUSTAUSCH, INTERDISZIPLINÄRE PRÜFGRUPPEN.....	15
5. SAMMLUNG BESONDERS INTERESSANTER PRÜFBEREICHE, INDIKATOREN FÜR DOLOSE HANDLUNGEN.....	16
5.1 SAMMLUNG BESONDERS INTERESSANTER PRÜFBEREICHE	16
5.2 INDIKATOREN FÜR DOLOSE HANDLUNGEN	16
6. PRÜFUNGS- UND BERATUNGSANSÄTZE IM BEREICH DES VERGABEWESENS	19
7. HILFSMITTEL, AUFBAU UND AUSWERTUNG VON DATENREIHEN.....	21
7.1 BEISPIEL VERGABEDATEI	21
7.2 BEISPIEL BENFORD-GESETZ	22
7.2 BEISPIEL JÄHRLICHE ANTIKORRUPTIONSBERICHTE	23
8. ZUSAMMENARBEIT MIT STRAFVERFOLGUNGSBEHÖRDEN.....	23
9. LITERATURHINWEIS	24

1. Erscheinungsformen der Korruption in Deutschland

Die Korruption hat vielfältige Gesichter. Ihre Aufdeckung wird dadurch erschwert, dass sie für typische Dunkelfelddelikte steht, es hinsichtlich der direkt Beteiligten nur Täter gibt, und keine Opfer. Diese Täter haben sowohl wegen der drohenden Strafverfolgung als auch zur Sicherung etwaiger aus der Tat gezogener (wirtschaftlicher) Vorteile kein Interesse daran, sich zu offenbaren oder ihr Verhalten zu ändern. Die Opfer hingegen sind regelmäßig Dritte, z.B. redliche aber in Verfahren erfolglose Mitbewerber, oder auch die Allgemeinheit. Ihr natürliches Interesse an der Aufdeckung und Verfolgung der Delikte können sie regelmäßig nur schwerlich verfolgen, da sie erst durch die Entdeckung der Tat erfahren.

Eine wirksame Verhütung und Bekämpfung von Korruption erfordert einen ganzheitlichen Ansatz mit den Elementen Prävention, Kontrolle und Repression, wobei der Rechnungsprüfung eine wichtige Rolle zukommt.

1.1 *Korruptionsbegriff (Amtsdelikte)*

Es gibt keine allgemein gültige Definition des Begriffes „Korruption“. Verwendet wird er sowohl für strafbare als auch für ethisch und moralisch verwerfliche Handlungen. Auch im Strafrecht jedoch gibt es keine Legaldefinition (gesetzlich bestimmte Definition).

Strafrechtlich sind Korruptionstatbestände sog. Amtsdelikte. Mit dem Ziel eines für eine Handhabung geeigneten Begriffes im Sinne des Strafrechts lässt sich Korruption definieren als

- ein Handeln oder Unterlassen, das strafrechtlich verboten ist,
- während dessen eine amtliche Funktion missbraucht wird,
- zu dem es in Eigeninitiative oder auf Veranlassung kommt,
- welches auf die Gewährung oder Erlangung eines materiellen oder immateriellen Vorteils für sich oder einen Dritten gerichtet ist,
- wobei ein unmittelbarer oder mittelbarer Schaden oder Nachteil für die Allgemeinheit eintritt.

Als zentrale Straftatbestände der Korruption kennt das Strafrecht:

- Vorteilsannahme (§ 331 StGB),
- Bestechlichkeit (§ 332 StGB),
- Vorteilsgewährung (§ 333 StGB),
- Bestechung (§ 334 StGB),
- besonders schwerere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung (§ 335 StGB),
- Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 299 StGB),
- besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit und Bestechung im geschäftlichen Verkehr (§ 300 StGB).

Amtsdelikte im Sinne des StGB können Amtsträger oder für den öffentlichen Dienst besonders Verpflichtete begehen (vgl. hierzu § 11 StGB).

Neben den zentralen Straftatbeständen der Korruption kennt das Strafrecht die sog. Begleitdelikte, die in der Regel neben den „echten“ Korruptionsdelikten verwirklicht werden. Insbesondere sind dies:

- Strafreitelung im Amt (§ 258a StGB),
- Betrug (§ 263 StGB),
- Subventionsbetrug (§ 264 StGB),

- Untreue (§ 266 StGB),
- Urkundenfälschung (§ 267 StGB),
- Wettbewerbseinschränkende Absprachen bei Ausschreibungen (§ 298 StGB),
- Falschbeurkundung im Amt (§ 348 StGB),
- Verletzung des Dienstgeheimnisses (§ 353b StGB),
- Steuerhinterziehung (§ 370 AO).

1.2 Abgrenzung der Kerndelikte

1.2.1 Sachliche Abgrenzung

Die Kerndelikte der Korruption sind die Vorteilsannahme (§ 331 StGB) und die Bestechlichkeit (§ 332 StGB) auf der Nehmerseite sowie die Vorteilsgewährung (§ 333 StGB) und die Bestechung (§ 334 StGB) auf der Geberseite. Dabei korrespondieren jeweils die Delikte Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung sowie Bestechlichkeit und Bestechung.

Das Besondere an Korruptionsdelikten ist, dass die unmittelbar Tatbeteiligten gleichsam Täter sind. Die Opfer dieser kriminellen Handlungen sind regelmäßig nicht unmittelbar an der Tat beteiligt; Opfer ist regelmäßig die Allgemeinheit bzw. sind daneben nicht selten tatunbeteiligte Dritte.

Da die unmittelbar Beteiligten gleichermaßen Täter sind, sieht der Gesetzgeber für beide Seiten die Strafbarkeit vor.

Die folgende Grafik dient der Veranschaulichung der die Taten abgrenzenden maßgeblichen Kriterien:

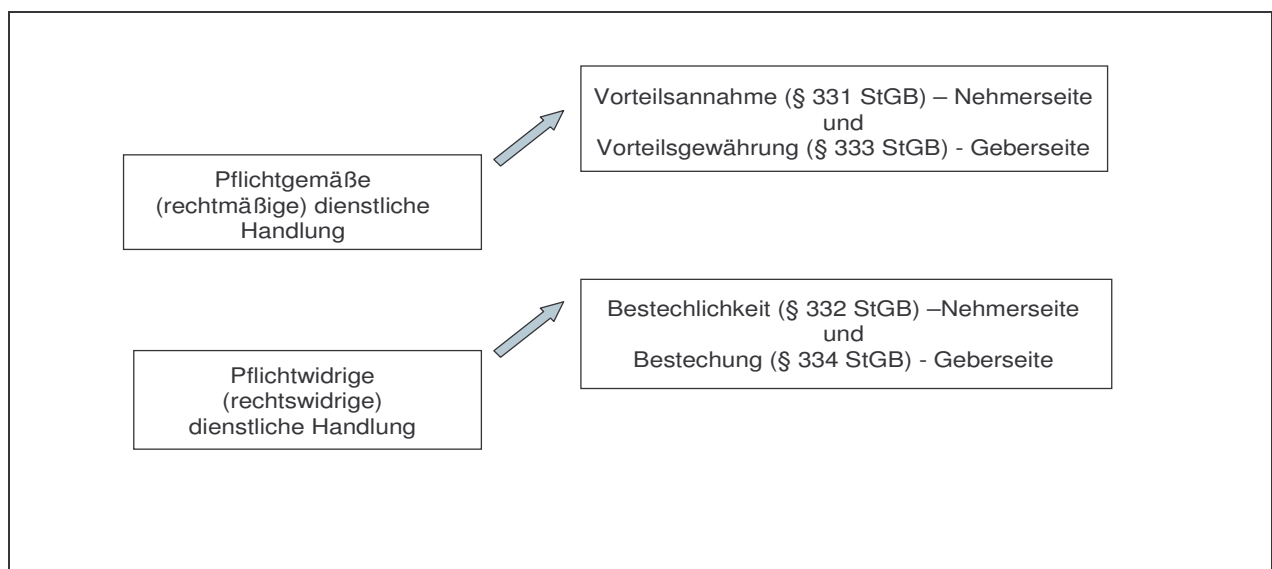


Abbildung 1: Abgrenzung der Straftatbestände der Vorteilsannahme und Bestechlichkeit sowie der Vorteilsgewährung und Bestechung

1.2.2 Abgrenzung nach Inhalt und Strafmaß

Die beiden folgenden Grafiken stellen den Inhalt und das Strafmaß jeweils für die Vorteilsannahme / Vorteilsgewährung und für die Bestechlichkeit / Bestechung dar.

<u>Vorteilsannahme</u> und <u>Vorteilsgewährung</u> :	
<p>§ 331 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> fordern, sich versprechen lassen oder annehmen (für die legale Dienstausbübung)</p> <p><u>Begünstigter</u>: selbst oder Dritter</p> <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe</p>	<p>§ 333 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> anbieten, versprechen oder gewähren (für die legale Dienstausbübung)</p> <p><u>Begünstigter</u>: selbst oder Dritter</p> <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis 3 Jahre oder Geldstrafe</p>

Abbildung 2: Vorteilsannahme und Vorteilsgewährung

<u>Bestechlichkeit</u> und <u>Bestechung</u> :	
<p>§ 332 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> fordern, sich versprechen lassen oder annehmen (für eine Diensthandlung unter Verletzung der Dienstpflichten)</p> <p><u>Begünstigter</u>: selbst oder Dritter</p> <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren</p>	<p>§ 334 StGB</p> <p><u>Vorteil</u> anbieten, versprechen oder gewähren (für eine Diensthandlung unter Verletzung der Dienstpflichten)</p> <p><u>Begünstigter</u>: selbst oder Dritter</p> <p><u>Strafmaß</u>: Freiheitsstrafe bis zu 5 Jahren</p>
<p>In beiden Fällen ist schon die geäußerte Bereitschaft strafbar</p>	

Abbildung 3: Bestechlichkeit und Bestechung

Abweichend von der Abbildung behandelt das Gesetz so genannte besonders schwere Fälle der Bestechlichkeit / Bestechung (§ 335 StGB). Diese sind dann gegeben, wenn

- sich die Tat auf einen Vorteil großen Ausmaßes bezieht oder
- es sich um eine fortgesetzte Annahme von Vorteilen handelt oder
- gewerbsmäßiges Handeln oder ein Handeln als Bandenmitglied vorliegt.

In diesen Fällen sieht das Gesetz das Strafmaß einer Freiheitsstrafe von bis zu 10 Jahren vor.

Nach § 336 StGB steht das Unterlassen der Diensthandlung der Dienstausbübung jeweils gleich.

2. Rechnungsprüfung - Baustein im System der wirksamen Korruptionsbekämpfung

2.1 *Positionierung der Rechnungsprüfung allgemein*

Die Erscheinungsvielfalt der Korruption macht es unmöglich, sie in allen Erscheinungsformen über eine einzelne Maßnahme zu bekämpfen. Neben generellen verwaltungsweit erforderlichen Regelungen ist deshalb ein Bündel von Maßnahmen erforderlich, das auf einen jeweils konkreten Adressatenkreis zugeschnitten werden muss und in die spezifischen Strukturen der jeweiligen Aufbau- und Ablauforganisation einzupassen ist.

Die Positionierung der Rechnungsprüfung im Verfahren zur Korruptionsbekämpfung hängt auch von verschiedenen (übergeordneten) organisatorischen Entscheidungen ab. So kann sie (in Teilen) ausdrücklich als Antikorruptionsstelle mit daraus resultierenden Aufgaben eingerichtet worden sein, oder aber sie prüft die Tätigkeit u.a. einer separaten Antikorruptionsstelle. In der erstgenannten Alternative obliegen ihr im Rahmen der Prävention Initiativpflichten, die eine Nähe zur gestaltenden Verwaltung zeigen (aber dieser wegen der Pflicht zur Einhaltung der Grenzen der Revision nicht gleichkommen darf). In beiden Fällen aber prüft sie die Verwaltung in Hinblick auf die Korruptionsbekämpfung.

Hinsichtlich der Maßnahmen und Verfahren zur Korruptionsprävention reduziert sich insoweit der Unterschied darauf, ob ein solches von der Rechnungsprüfung angestoßen wird oder ob diese die jeweilige Maßnahme bzw. das Verfahren zu einem „gewöhnlichen“ Gegenstand der Rechnungsprüfung macht.

Von Bedeutung sind zudem die der Rechnungsprüfung zuerkannten Prüfungsrechte. Insbesondere hinsichtlich der Beteiligungsgesellschaften stellt sich diese Problematik maßgeblich. Fehlende Prüfungsrechte begünstigen das Entstehen kontrollfreier Räume.

2.2 *Mittel der Rechnungsprüfung zur Korruptionsbekämpfung*

Eine wirksame Korruptionsbekämpfung bedarf der qualifizierten Nutzung der Möglichkeiten der Prävention, der Repression und der Kontrolle. In Abhängigkeit der organisatorischen Rahmenbedingungen stehen diese auch der Rechnungsprüfung mehr oder weniger zur Verfügung.

Sie greift im Aufgabenfeld der Korruptionsbekämpfung auf ihre üblichen Methoden der ex-ante Beratung und der ex-post Prüfung zurück.

Die ex-ante Beratung richtet ihr Interesse auf das Erreichen zukünftig beanstandungsfreier Ergebnisse.

Die ex-post Prüfung

- sichert eine neutrale und unbeeinflusste Kontrolle,
- dient dem Erkennen von Mängeln, um daraus Handlungsbedarfe für die Zukunft ableiten zu können. Diese Mängel, auch solche der Prävention, sind damit bereits eingetreten;
- dient zudem dem Erkennen zielentsprechender Verhältnisse im Prüfbereich, die es zu bestätigen, zu sichern sowie auf ihre Übertragbarkeit auf andere Bereiche zu prüfen gilt.

Allgemein, besonders wichtig aber im Aufgabenfeld der Korruptionsbekämpfung ist die Einhaltung der Grenzen der ex-ante Beratung. Eine Beratung, die zu einer Verwischung der strikten Funktions- und Aufgabentrennung zwischen dem Verwaltungshandeln und der Rechnungsprüfung führen würde, ist weder kommunalverfassungsrechtlich zulässig noch mit den Grundsätzen einer ordnungsgemäßen Prüfung vereinbar; wenn die Rechnungsprüfung ex-post prüfen

würde, wofür sie bereits durch eine ex-ante Tätigkeit in quasi eine Entscheidungsverantwortung getreten ist, wäre keine neutrale und objektive Rechnungsprüfung mehr gegeben.

Im Aufgabenfeld der Korruptionsprävention könnten Einschränkungen der Möglichkeiten für neutrale und objektive ex-post Prüfungen sogar zum Auftreten von Präventionslücken führen und den Sinn einer Beratung durch die Rechnungsprüfung in das Gegenteil verkehren.

Indem die Rechnungsprüfung mittels ex-post Prüfungen neutral und objektiv, somit losgelöst von im Prüfbereich eventuell gesehenen Entscheidungsbeschränkungen oder -zwängen eine Bewertung der getroffenen Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung vornimmt, sorgt sie für deren Sicherung bzw. Qualifizierung und wirkt einer Überlagerung der Entscheidungen über Präventivmaßnahmen durch fremde Gesichtspunkte entgegen. Sie führt zum Erkennen von Präventionslücken oder gar zu dolosen Einzelfällen, die dem gegenüber aber wegen des nachgehenden Ansatzes zuvor nicht verhindert worden sind.

2.2.1 Prävention

Korruptionsprävention ist eine Aufgabe der gesamten Behörde und aller Beschäftigten. In besonderem Maße sind zudem Beschäftigte mit Führungsaufgaben angesprochen.

Die Rechnungsprüfung richtet ihr Prüf- und Wirkinteresse auf das Erreichen folgender allgemeiner Präventionsziele durch die Behörde als Ganzes:

- umfassende Information aller Beschäftigten hinsichtlich der Erscheinungsformen und Gefahren der Korruption, der straf-, dienst-, arbeits- und haftungsrechtlichen Konsequenzen,
- Sensibilisierung aller Beschäftigten, um sie für ein Erkennen von Gefährdungen und von sich anbahnenden bzw. verwirklichten Sachverhalten zu unterstützen sowie vor Situationen mit dolosem Hintergrund zu schützen,
- Verhinderung von Korruption in allen Aufgabenbereichen und auf allen Hierarchieebenen durch konkrete und am Präventionsbedarf ausgerichtete Maßnahmen, die von den jeweils konkret Verantwortlichen umzusetzen sind.

Dabei bringt sie zum einen ihre Sichtweisen ex-ante im Rahmen laufender Verfahren ein, zum anderen aber auch über ex-post Prüfungen. In deren Zuge nämlich ist sie gehalten, im Bedarfsfall möglichst konstruktive Vorschläge für das zukünftige Verwaltungshandeln zu unterbreiten.

2.2.2 Repression

Die ex-post Prüfung entwickelt Wirkungen, die einen Vergleich zur Repression im Rahmen der Strafverfolgung erlaubt. Die Repression erzeugt dort den Druck, der Ethik und Moral stützt. Stellt die Rechnungsprüfung negative Ergebnisse fest, so drohen Prüfungsbeanstandungen und gfs. folgenreiche Konsequenzen, die auch dienst- oder arbeitsrechtlicher Art sein können, auch eine Beteiligung der Strafverfolgungsbehörden nach sich ziehen können. Dieser Druck wirkt auf die der Prüfung unterliegenden Stellen und handelnden Personen. Damit hält die Rechnungsprüfung zum regelkonformen Verhalten und zu regelkonformen Entscheidungen an. Die damit verbundene Präventivwirkung verkürzt sich auf das Ziel, der Rechnungsprüfung keinen Raum für Beanstandungen zu geben.

In NRW wurde diese Funktion der Rechnungsprüfung im Bereich des Vergabewesens durch die Bestimmung des § 12 Abs. 1 S. 2 Korruptionsbekämpfungsgesetz gestärkt. Das zum 01.03.2005 in Kraft getretene Gesetz verpflichtet die Leiter von Prüfeinrichtungen, u.a. die Leiter kommunaler Rechnungsprüfungsämter, das LKA zu informieren, wenn es im Rahmen von Prüfungen zu Feststellungen kommt, die in § 5 des Gesetzes bezeichnet worden sind (u.a. Amtsdelikte nach §§ 331 ff. StGB).

2.2.3 Kontrolle

Die Kontrolle im Rahmen der Korruptionsbekämpfung unterscheidet sich hinsichtlich der Verfahren etc. grundsätzlich nicht von jener in anderen Aufgabenfeldern.

Kontrolle im Rahmen der Rechnungsprüfung wird allgemein überwiegend prozessunabhängig über ex-post Prüfungen ausgeübt; auch die Vorgänge, in denen die Prüfung durch die Rechnungsprüfung ein fester und prozessabhängiger Verfahrensbestandteil ist (z.B. Prüfung von Vergaben) lassen sich unter den hier angesprochenen Aspekten systematisch der ex-post Prüfung zuordnen, da auch in diesen Fällen in erster Linie die bis dahin erzielten Verwaltungsergebnisse Gegenstand der Prüfung sind. Diese Ergebnisse werden einem Soll-Ist-Vergleich unterzogen.

Die Rechnungsprüfung bestimmt in den prozessunabhängigen Verfahren die Abläufe selbst, trifft die Entscheidungen in zeitlicher Hinsicht und setzt die Prüfungsziele fest. Im Ergebnis werden die Einschätzungen und Urteile zu abgeschlossenen (Teil-) Sachverhalten abgegeben.

Ein weiteres wichtiges Element der Kontrolle durch die Rechnungsprüfung sind Inaugenscheinnahmen.

2.3 *Besondere Vorschriften*

Rechnungsprüferinnen und Rechnungsprüfer sind von der Bestimmung des § 357 Abs. 2 StGB erfasst. Der Straftatbestand der Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat kann durch Unterlassen verwirklicht werden. Die Beihilfe zu einer Straftat durch Unterlassen wird durch die Bestimmung des § 357 StGB zur Täterschaft erhoben.

§ 357 StGB Verleitung eines Untergebenen zu einer Straftat

(1) Ein Vorgesetzter, welcher seine Untergebenen zu einer rechtswidrigen Tat im Amt verleitet oder zu verleiten unternimmt oder eine solche rechtswidrige Tat seiner Untergebenen geschehen lässt, hat die für diese rechtswidrige Tat angedrohte Strafe verwirkt.

(2) Dieselbe Bestimmung findet auf einen Amtsträger Anwendung, welchem eine Aufsicht oder Kontrolle über die Dienstgeschäfte eines anderen Amtsträgers übertragen ist, sofern die von diesem letzteren Amtsträger begangene rechtswidrige Tat die zur Aufsicht oder Kontrolle gehörenden Geschäfte betrifft.

Beispiel NRW:

Durch das Korruptionsbekämpfungsgesetz NRW sind besondere Vorschriften an die Rechnungsprüfung gerichtet.

§ 12 Anzeigepflicht - Leiterinnen / Leiter der Rechnungsprüfungsämter haben dem LKA Tatsachen anzuzeigen, die u.a. Anhaltspunkte für Korruptionsdelikte sein können, wenn diese im Zuge von Prüfungen festgestellt werden.

§ 13 Beratungspflicht - Rechnungsprüfungsämter sind zur Beratung anderer Behörden etc. verpflichtet, soweit ein entsprechendes Begehren hinsichtlich der Verhinderung u.a. von Korruptionsdelikten an diese gerichtet wird.

3. Methodische und inhaltliche, prozessabhängige und -unabhängige Ansätze

3.1 *Methodische und inhaltliche Ansätze*

3.1.1 Methodische Ansätze

Unterscheidung der Prüfungen nach deren Zweck:

Die methodischen Ansätze bei ex-post Prüfungen richten sich zunächst nach dem Zweck der Prüfung. So können diese zunächst unterschieden werden in Ordnungsprüfungen, Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfungen, Nachprüfungen (auch Follow-Up-Prüfungen genannt) sowie Sonderprüfungen. Umfassende Prüfungen zeigen in der Regel in verschiedenen Einzelhandlungen Merkmale mehrerer Prüfungsarten.

Die Ordnungsprüfung folgt dem zentralen Prüfinteresse, ob die Verwaltungstätigkeit im Prüfbereich ordnungsgemäß und insbesondere rechtmäßig erfolgt. Dabei kann sich diese ganz oder teilweise der Frage der ordnungsgemäßen Verwaltungstätigkeit hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung widmen. Die Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitsprüfung stellt dem gegenüber fest, ob die erforderlichen Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen und nicht etwa Zweckmäßigungs- und Wirtschaftlichkeitserwägungen hinsichtlich anderer Aufgaben geopfert worden sind, dabei aber auch selbst zweckdienlich und wirtschaftlich sind. Nachprüfungen beziehen sich auf vorhergehende Prüfungen und gehen der Frage nach, ob früher ausgesprochene Beanstandungen ausgeräumt und Empfehlungen umgesetzt worden sind. Sonderprüfungen sind anlassbedingt und inhaltlich vom Anlass geprägt.

Unterscheidung der Prüfungen nach dem Prüfverfahren:

Weiterhin richten sich die methodischen Ansätze bei Ordnungsprüfungen nach der Art des Prüfungsverfahrens. Man unterscheidet in der Regel in Einzelfallprüfungen, Organisationsprüfungen und Systemprüfungen. Die Einzelfallprüfung widmet sich einem in sich geschlossenen Verwaltungsvorgang, wobei dieser eine Einzelmaßnahme (zur Korruptionsprävention) betreffen wie auch aus einer Reihe von Vorgängen gleichartiger Sachverhalte stammen kann. Die Systemprüfung folgt dem Prüfinteresse, ob das Ablaufsystem im Prüfbereich vollständig und in sich schlüssig (korruptionspräventiv) gestaltet ist. Letztlich geht die Organisationsprüfung der Frage nach, ob die Aufbau- und oder Ablauforganisation im Prüfbereich (aus dem Blickwinkel der Korruptionsprävention) Schwachstellen aufweist. Werden diese erkannt, so werden die Ursachen hierfür ermittelt. Auf der Basis dieser Erkenntnisse werden Empfehlungen zur Ausräumung der Defizite gegeben.

Konsequenzen für die methodischen Ansätze:

Je nach Prüfungszweck und -verfahren kommen unterschiedliche methodische Ansätze in Betracht. Folgende Quellen für Prüfungserkenntnisse stehen grundsätzlich für jede der genannten ex-post Prüfungen zur Verfügung:

1. generelle Unterlagen,
2. einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen,
3. Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs,
4. unmittelbare Inaugenscheinnahmen.

Beispiele für generelle Unterlagen:

- Generalakten des Prüfbereichs, Ergebnisse von ADV-Auswertungen und speziellen Datenreihen, Unterlagen über Quervergleiche, Benchmarkingverfahren etc., Erkenntnisse von Innenrevisionen, Controllingstellen und aus Vergleichsringen etc.,
- im Prüfbereich getroffene, die Bearbeitung lenkenden Regelungen (Arbeitsanweisungen, Leitlinien, Standards etc.),

- Protokolle von Projektgruppen, Arbeitskreisen etc.,
- interne Statistiken des Prüfbereichs,
- Unterlagen anderer Stellen, die den Prüfbereich betreffen (z.B. Bereiche mit Schnittstellen zum Prüfbereich, verwaltungsweite Statistiken, Prüfberichte anderer etc.),
- Ausschussprotokolle,
- Unterlagen des Haushalts- und Finanzwesens (Haushaltsplan, Haushaltsüberwachungsliste, Buchungsbelege etc.).

Beispiele für einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen:

- Personenakten oder auf Einzeltvorgänge bezogene Akten des Prüfbereichs (z.B. ausländerrechtliche Aufenthaltsgenehmigung - Personenakte, Bauanträge - Bauakte, Bauvergabe - Vergabevorgang, Bebauungsplan - Verfahrensunterlagen),
- Akten/Unterlagen anderer im vorbezeichneten Sinn, z.B. Personalakten (Nebentätigkeiten).

Beispiele für alternative Formen und Verfahren zu Mitarbeitergesprächen:

- Allgemeine Gespräche zu definierten Themen, Verfahren, subjektiven Erfahrungen und Empfindungen etc. gegenüber anlassbedingten Gesprächen über (Einzel-) Vorgänge, vor allem auf der Basis bereits gewonnener Prüfungserkenntnisse,
- Interviews (vor allem semi-strukturiert),
- Gespräche mit der Sachbearbeitung gegenüber Gesprächen mit Führungskräften,
- Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs gegenüber Gesprächen mit „externen“ Dienstkräften.

Prüfungskonzepte:

Vorteilhaft ist in der Regel ein methodisches Vorgehen, welches

- einerseits durch ein Prüfkonzept gekennzeichnet ist, welches sich mittels verschiedener Verfahren der verschiedenen zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen bedient und
- andererseits bereits bei insbesondere der Rechnungsprüfung bereits vorhandene (Er-) Kenntnisse nutzt (vgl. hierzu auch Gliederungsziffer 4).

Die sich aus konzeptionell verschiedenen Prüfungshandlungen ergebenden Erkenntnisse erlauben dann besonders gesicherte und umfassende Aussagen, wenn sie sich jeweils ergänzen bzw. zu einer Betrachtung aus unterschiedlichen „Blickrichtungen“ führen.

Eine beispielhafte Darstellung ist unter Gliederungsziffer 3.2.2 zu finden.

3.1.2 Inhaltliche Ansätze

Während die inhaltlichen Ansätze in Einzelfallprüfungen insbesondere davon geprägt sind, aus welchem Bereich diese stammen, folgen Systemprüfungen und Organisationsprüfungen vor allem auch allgemeinen Fragen. Im Aufgabenfeld der Korruptionsbekämpfung richten sie ihr Augenmerk darauf, ob der Stand der Prävention dem Erforderlichen entspricht oder ob ein offener Präventionsbedarf zu decken ist.

Erreichen eines qualifizierten Präventionsstandes:

Unabhängig von der Rechnungsprüfung sollten Entscheidungen über Maßnahmen zur Korruptionsprävention grundsätzlich auf der Basis einer gezielten und möglichst stellenscharf durchgeführten Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse getroffen werden. In einem solchen Verfahren werden die korruptionsanfälligen Bereiche und Stellen ermittelt und dokumentiert, die getroffenen Präventionsmaßnahmen festgestellt und bewertet sowie noch ungedeckter Präventionsbedarf erkannt. Über sich obligatorisch anschließende Folgeschritte sind die ermittelten Präventionslücken wirksam zu schließen und ist einem späteren erneuten Auftreten entgegen zu wirken.

Zur Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse ergeben sich zwei praktische Prüfungsansätze (ex-post):

1. Eine von der Verwaltung durchgeführte Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse kann zum Gegenstand einer ex-post Prüfung gewählt werden, und dies unabhängig von der Frage, ob es sich um ein verwaltungsweites oder auf bestimmte Organisationseinheiten beschränktes Verfahren gehandelt hat (Merkmale der Einzelfall-, der System- und der Organisationsprüfung).
2. Eine ex-post Prüfung widmet sich selbst den Fragestellungen einer Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse (Organisationsprüfung).

Ansätze für eine ex-ante Beratung ergeben sich je nach dem Umfeld, in dem die Rechnungsprüfung stattfindet. Folgende Maßnahmen stehen im Vordergrund:

1. Im Vorfeld bzw. im Zuge einer von der Verwaltung durchgeführten Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse erstreckt sich die Beratung auf das Verfahren selbst, z.B. hinsichtlich der Kriterien, nach denen das Korruptionsrisiko bewertet werden soll, hinsichtlich handelnder Dienstkräfte usw.
2. Besondere Ansätze ergeben sich dann, wenn die Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse zum Erkennen von offenem Präventionsbedarf geführt hat. Die Beratung durch die Rechnungsprüfung kann sich einerseits auf die sachliche Information über die verschiedenen in Betracht kommenden Präventionsmaßnahmen erstrecken. Andererseits können die Rahmenbedingungen, in die sich die anstehenden Maßnahmen einpassen müssen, Beratungsgegenstand sein.

Erhalten eines qualifizierten Präventionsstandes:

Allgemein und unabhängig von der Rechnungsprüfung darf ein erreichter qualifizierter Präventionsstand nur als Zwischenschritt verstanden werden. In der Praxis

- a) ist von der Verwaltung bei eintretenden Änderungen, die Auswirkungen auf das Korruptionsrisiko in den betroffenen Bereichen haben können, zu prüfen, ob Maßnahmen zur Korruptionsprävention getroffen werden müssen und
- b) sind auch turnusmäßige, verwaltungsweite und nicht von bestimmten Ereignissen abhängige Risikoanalysen erforderlich. Diese sollen verhindern, dass sich neue Gefährdungslagen unbemerkt einschleichen können. Auch diese sind originäre Aufgabe der Verwaltung, da sie über die spezifischen Kenntnisse zur eigenen Situation, zu Art und Inhalt der eigenen Aufgaben und Strukturen verfügt.

Schlüssel für die Erhaltung eines qualifizierten Präventionsstandes ist ein qualifiziertes Berichtswesen zur Antikorruption, das alle Dienststellen veranlasst, in zu bestimmenden Abständen einer Zentralstelle (Antikorruptionsstelle, Rechnungsprüfung) zu berichten. Das Berichtswesen sorgt für den Gesamtüberblick, indem es die Zusammenführung der dezentral erarbeiteten Informationen bewirkt. Daneben aber - und dies ist der Haupteffekt, setzt es „das System unter Strom“. Indem alle Stellen der Verwaltung einen Turnusbericht abzugeben haben, diesen Bericht aber jeweils nur nach einer erfolgten (kleinen) Risikoanalyse erstellen können, wird die Korruptionsprävention zum Dauerthema.

Zum Berichtswesen zur Antikorruption ergeben sich folgende praktische Prüfungsansätze (ex-post):

1. Ist ein Berichtswesen bereits etabliert? Falls nein: welche Maßnahmen sind getroffen worden, um eine qualifizierte Korruptionsprävention zu erhalten und sind diese ausreichend geeignet?

2. Im Falle des Fehlens eines qualifizierten Berichtswesens kann eine ex-post Prüfung mit den Fragestellungen einer Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse mit dem Ziel durchgeführt werden, gerade neue Präventionslücken zu erkennen, die seit der Durchführung einer früheren Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse entstanden sind.
3. Ein etabliertes Berichtswesen kann zum Gegenstand einer ex-post Prüfung gewählt werden, sowohl hinsichtlich der Durchführung in einzelnen Dienststellen als auch des Gesamtverfahrens (Merkmale der Einzelfall-, der System- und der Organisationsprüfung). Im Prüfinteresse können u.a. die Qualität des Verfahrens incl. der vorbereitenden (kleinen) Risikoanalyse in der Dienststellen, die regelungskonforme Durchführung in allen beteiligten Bereichen, die Sachgerechtigkeit der getroffenen Entscheidungen wie auch die Frage stehen, ob aus den Einzelberichten mit eventueller Bedeutung für die Gesamtverwaltung hervorgehende Inhalte entsprechend erkannt und genutzt worden sind.

Ansätze für eine ex-ante Beratung ergeben sich je nach dem Umfeld, in dem die Rechnungsprüfung stattfindet. Folgende Maßnahmen stehen im Vordergrund:

1. Im Vorfeld bzw. im Zuge der Einführung eines Berichtswesens zur Antikorruption erstreckt sich die Beratung auf das Verfahren selbst, z.B. hinsichtlich der Kriterien, nach denen das Korruptionsrisiko in den Dienststellen bewertet werden soll, hinsichtlich handelnder Dienstkräfte, den zeitlichen Turnus für die Berichtsabgaben usw.
2. Besondere Ansätze ergeben sich dann, wenn die Bewertung einer Dienst- und / oder einer Zentralstelle zu Handlungsbedarf geführt hat. Der ex-ante Beratung stehen dann die hinsichtlich der Schwachstellen- bzw. Risikoanalyse bezeichneten Ansätze offen.

3.2 Prozessabhängige und -unabhängige Ansätze

3.2.1 Maßnahmen

Prozessabhängige Prüfmaßnahmen wie eine Vergabepfung, die zu einem festgelegten und als für alle Fälle gleich bleibender Verfahrensschritt stattfinden, oder auch eine VISA-Kontrolle, führen dazu, dass neben Fehlentwicklungen in der Sachbearbeitung auch auf Amtsdelikte hinweisende Aspekte möglichst frühzeitig erkannt und vor der Vollendung entsprechend behandelt werden können. Prozessabhängige Prüfmaßnahmen entfalten hierdurch auch eine korruptionspräventive Wirkung.

Prozessunabhängige Prüfmaßnahmen wie eine ex-post Prüfung, die grundsätzlich auf alle vergleichbaren Sachverhalte eines Prüfbereichs Zugriff nehmen kann, haben dem gegenüber den Vorteil, dass sie hinsichtlich des Prüfungszeitpunktes, der Prüfungsinhalte etc. von den Beschäftigten eines Prüfbereichs nicht abgeschätzt werden können. Indem sich eine prozessunabhängige Prüfung auf alle Sachverhalte (auch solche außerhalb einer laufenden Bearbeitung, z.B. auch unter Rückgriff auf Archivakten) erstrecken kann, werden prüffreie Räume ausgeschlossen. Eine korruptionspräventive Wirkung wird erreicht.

Insbesondere hinsichtlich besonders einem Korruptionsrisiko unterliegender Bereiche sollten nach Möglichkeit sowohl prozessabhängige als auch -unabhängige Prüfungen erfolgen. Zur Problematik von Geschenkkannahmen sollten Regelungen vorhanden sein bzw. geschaffen werden, die der Rechnungsprüfung für zu bestimmende bedeutende Sachverhaltskonstellationen prozessabhängige Prüfungs-/Beteiligungsrechte einräumen und für die Prüfbereiche und deren Beschäftigten entsprechende Beteiligungspflichten auslösen. Deren Einhaltung sowie die gesamte Problematik „Geschenkkannahmen“ sind daneben aus korruptionspräventiver Sicht ein wichtiger Punkt für prozessunabhängige Prüfungen, insbesondere für Ordnungsprüfungen. Hinweis: Ein etabliertes Berichtswesen zur Antikorruption sollte eine Berichtspflicht aller angeschlossenen Dienststellen auch zu Geschenkkannahmen beinhalten.

Feststellungen, welche im Zuge prozessabhängiger Prüfungen gezogen werden und die einen Hinweis auf einen umfassenderen Prüfbedarf geben, sollten zum Anlass z.B. einer Ordnungsprüfung genommen werden. Dem gegenüber sollten aber auch über eine prozessunabhängige Prüfung, z.B. eine Ordnungsprüfung, erlangte Hinweise auf einen Bedarf auf prozessabhängige Prüfmaßnahmen erkannt und genutzt werden, um z.B. eine VISA-Kontrolle einzuleiten. Dies ist aus korruptionspräventiver Sicht insbesondere dann ein gebotener Weg, wenn über eine prozessunabhängige Prüfung Fehlentwicklungen in der Sachbearbeitung erkannt werden, die zu einem erhöhtem Korruptionsrisiko führen. Auch kann die VISA-Kontrolle in den von ihr erfassten Einzelsachverhalten dazu dienen, der Rechnungsprüfung ein umfassenderes Bild von der Praxis zu erlauben, und dies zu einem Zeitpunkt, zu dem sie noch einwirken und z.B. einem Korruptionsrisiko entgegen wirken kann.

Eine in hohem Maße korruptionspräventive Wirkung entfalten prozessunabhängige, aber laufende / regelmäßige Prüfungen, die hinsichtlich des Ob für einen Prüfbereich bekannt sind, hinsichtlich des Wann, des Wie usw. aber nicht. Indem die Prüfung / die Kontrolle in diesen Punkten einer genaueren Einschätzung des Prüfbereichs und dessen Beschäftigten entzogen ist, grundsätzlich aber alle fraglichen Sachverhalte etc. der Prüfung unterliegen und konkret gegriffen werden können, wird das Risiko, dass die Rechnungsprüfung z.B. Sachverhalte mit Unregelmäßigkeiten erkennt, für Beteiligte nicht mehr abschätzbar, und wirkt abschreckend.

Sehr zweckdienlich sind Datensammlungen, die zumindest auch korruptionspräventiven Zwecken dienen, ADV-technisch genutzt werden können und die der Rechnungsprüfung unmittelbar zur Verfügung stehen. Beispielhaft ist eine Vergabedatei zu nennen (siehe hierzu die Ausführungen in Gliederungsziffer 7.1).

Auch der ex-ante Beratung stehen prozessabhängige und -unabhängige Ansätze offen. So kann sie beispielsweise im Zuge eines regulären Mitzeichnungsverfahrens erfolgen, aber auch von einem solchen unabhängig.

Aus dem Blickwinkel der Korruptionsprävention kommt einer Unterscheidung in diesem Punkt jedoch keine besondere Bedeutung zu. Auch wenn eine prozessabhängige Mitzeichnung vorgesehen ist, ist der Rechnungsprüfung die Möglichkeit eröffnet, sich im Vorfeld der Thematik zu widmen, und auch wenn die Beratung prozessunabhängig wahrgenommen wird, äußert sich die Rechnungsprüfung die Maßnahme begleitend, bestimmt nur den Zeitpunkt der Äußerung unbeeinflusst.

3.2.2 Einzelfallprüfungen

Auch bei (prozessunabhängigen) ex-post Einzelfallprüfungen ist das unter Gliederungsziffer 3.1.1 beschriebene konzeptionelle Vorgehen unter Rückgriff auf verschiedene zur Verfügung stehende Erkenntnisquellen in der Regel vorteilhaft.

Beispielhaft kann folgender Ablauf zu Prüfungserfolgen führen:

1. Auswertung genereller Unterlagen, z.B. die Daten einer Vergabedatei, um für eine Prüfung aufgrund bestimmter Merkmale oder Auffälligkeiten (z.B. auffälliges Übersteigen des Istwertes über den Auftragswert) besonders in Betracht kommende Einzelvorgänge zu selektieren (z.B. hinsichtlich einer Baumaßnahme); ermöglicht wird hierdurch ein Urteilszugriff.
2. Prüfung des Vergabevorgangs, gezielte Suche nach Auffälligkeiten (z.B. nach mengenmäßigen Ausweitungen von Positionen, für die ein hoher Einheitspreis angegeben war).
3. Inaugenscheinnahme vor Ort (Vergleich der ausgeschriebenen Leistungen mit den dokumentierten und tatsächlich ausgeführten).

Im Ergebnis ist eine umfassende Betrachtung und Bewertung des Vorgangs ermöglicht. Die Voraussetzungen für eine effektive und effiziente Rechnungsprüfung sind gegeben. Das Prüfungsinteresse hinsichtlich der Korruptionsbekämpfung kann besonders zielgerichtet verfolgt werden.

Etablierte prozessabhängige Prüfungen, z.B. Vergabeprüfungen, sollten mit einem besonderem Blick auch auf Korruptionsindikatoren erfolgen, nicht allein auf „schlicht“ vergaberechtliche Aspekte.

4. Interner Informationsaustausch, interdisziplinäre Prüfgruppen

Ein qualifizierter Informationsaustausch sollte sowohl innerhalb der Rechnungsprüfung zwischen verschiedenen Aufgabenfeldern gesichert sein, als auch innerhalb der Behörde hinsichtlich der Rechnungsprüfung und anderen Stellen mit korruptionspräventiven Aufgabenstellungen, zum Beispiel Controllingstellen.

Innerhalb der Rechnungsprüfung und abhängig von deren Größe und Beschäftigtenzahl sorgen folgende Vorkehrungen für einen qualifizierten amtsinternen Informationsaustausch:

- regelmäßige und nach Bedarf angesetzte interne Besprechungen,
- Umlauf von Prüfberichten, gutachtlichen Stellungnahmen etc. und / oder längerfristiges Einstellen der Berichte in geschützten Bereichen des Intranets bzw. im Mailsystem,
- Weitergabe von Feststellungen der laufenden Vergabeprüfung an Prüferinnen und Prüfer mit anderen Aufgabenbereichen, z.B. korruptionspräventiver Art oder Ordnungsprüfungen (Informationen über spezifische Auffälligkeiten der Vergabe oder zum Ablauf, über die Behinderung einer Prüfung durch nicht rechtzeitige, unter Zeitdruck übergebene Vorlage von prüfungspflichtigen Vorgängen usw.),
- Abgleich einer Datei zu durchgeführten laufenden (prozessabhängigen) Vergabeprüfungen mit einer Vergabedatei und umgekehrt,
- usw.

Eine laufende Begleitung eines Prüfbereichs z.B. in Form einer Auswertung dort umgesetzter Arbeitsanweisungen, Arbeitskreisprotokolle etc., was beispielsweise für eine prozessabhängige Vergabeprüfung und für VISA-Kontrollen erforderlich ist, begünstigt eine spätere ex-post Prüfung durch spezifische Informationen über mögliche Schwerpunkte (müssen hierzu den mit der Aufgabe betrauten Prüferinnen und Prüfern somit zur Verfügung gestellt werden).

Daneben wird auch eine ex-ante Beratung begünstigt, indem über die Handlungen im Rahmen der Vergabeprüfung, VISA-Kontrolle etc. hinaus einer solchen Beratung eröffnete Bereiche erkennbar werden.

Sowohl hinsichtlich der ex-ante Beratung als auch der ex-post Prüfung bieten interdisziplinäre Prüfgruppen, Teams etc. besondere Aussichten auf umfassende, ganzheitliche und abgerundete Feststellungen und Bewertungen.

Gerade im Aufgabenfeld der Korruptionsbekämpfung ist die interdisziplinäre Bewertung der Sachverhalte wichtig. Einseitige Betrachtungsweisen behindern das Erkennen kritischer Einzel-sachverhalte bzw. begünstigen das Entstehen von Präventionslücken. Insbesondere wenn eine Bewertung von Sachverhalten sowohl aus technischer Sicht als auch unter der (rechtlichen) Fragestellung, ob Amtsdelikte und / oder dienst- oder arbeitsrechtlich relevante Sachverhalte verwirklicht werden könnten oder in Einzelfällen verwirklicht worden sind, sollte eine interdisziplinäre Beteiligung sichergestellt sein. Dies gilt besonders für Inaugenscheinnahmen, und hier wiederum besonders für Baumaßnahmen.

5. Sammlung besonders interessanter Prüfbereiche, Indikatoren für dolose Handlungen

5.1 *Sammlung besonders interessanter Prüfbereiche*

Das Anlegen einer spezifischen Sammlung konkreter und besonders interessanter Prüfbereiche ist verlockend, da diese Anhaltspunkt für einen besonderen Prüfbedarf von Aufgabenfeldern oder für eine hohe Prüfpriorität sein könnte. Allerdings wird gerade eine solche Sammlung unvollständig sein, was die Gefahr des Entstehens prüffreier Räume zur Frage der Korruptionsbekämpfung nach sich zieht. Deshalb ist es angebracht, das Korruptionsrisiko an den Aufgaben- und Tätigkeitsinhalten festzumachen. Dabei ist zu gewährleisten, dass in Person hinsichtlich der fraglichen Aufgaben- und Tätigkeitsinhalte alle Amtsträger, alle nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichteten bzw. zu verpflichtenden Beteiligten berücksichtigt werden (z.B. Beschäftigte, Kommunalpolitiker, nach dem Verpflichtungsgesetz verpflichtete Beschäftigte eines Ingenieurbüros usw.).

Allgemein ist ein Korruptionsrisiko unabhängig von der Hierarchiestufe dort gegeben, wo Informationen vorhanden sind oder verarbeitet werden und Entscheidungen mit materiellen oder immateriellen Vorteilen oder Nachteilen für Dritte getroffen werden.

Korruptionsrisiken bestehen insbesondere dort, wo

- Ausschreibungen jeglicher Art vorbereitet, Aufträge jeder Art vergeben oder erteilt, Verträge jeder Art abgeschlossen werden,
- Leistungen überwacht, bestätigt, fachtechnisch, sachlich und rechnerisch bescheinigt werden,
- Planungen stattfinden, die für davon Betroffene (z.B. Grundstückseigentümer) materielle oder immaterielle Auswirkungen haben werden (z.B. Planung eines Bebauungsgebietes),
- über die Vergabe nur begrenzt vorhandener Einrichtungen, Kapazitäten etc. entschieden wird (z.B. Wochenmarktstände, Sportstätten, Sozialwohnungen),
- Zuschüsse vergeben und finanzielle Leistungen gewährt werden,
- allgemein die Verfügungsberechtigung über Haushaltsmittel besteht, Geld und Zahlungsmittel angenommen werden,
- öffentliche Abgaben (Steuern, Beiträge, Gebühren oder Entgelte) erhoben werden,
- über die Vollstreckung von Forderungen, über deren Niederschlagung, Stundung oder Erlass entschieden wird,
- Erlaubnisse, Genehmigungen, Konzessionen usw. erteilt oder versagt werden,
- Sanktionen gegen Verstöße ausgesprochen werden (z.B. Straßenverkehrs-, Gewerbe-, Baurecht),
- Entscheidungen zum Personenstatus bzw. zum Aufenthaltsrecht getroffen werden (z.B. Anerkennung als Asylberechtigte/r, Aufenthaltsgenehmigung, Arbeitserlaubnis),
- Bescheinigungen, Urkunden, Ausweise etc. ausgestellt werden,
- Ermessensentscheidungen getroffen werden,
- über Anträge entschieden wird,
- es (häufiger) zu Außenkontakten kommt,
- Zugang zu vertraulichen Informationen besteht.

5.2 *Indikatoren für dolose Handlungen*

Es gibt Indikatoren, die insbesondere dann, wenn sie gehäuft auftreten, Korruptionssachverhalte bzw. Korruptionsstrukturen anzeigen können. Wichtig ist deshalb, dass diesen Indikatoren im Zuge der Prüfung zunächst gezielt nachgegangen wird. Sie müssen dann wahrgenommen und unter Korruptionsaspekten richtig gedeutet werden.

Nicht alle Quellen für Prüfungserkenntnisse (vgl. Gliederungsziffer 3.1.1) stehen gleichermaßen zur Verfügung, um den verschiedenen Indikatoren gezielt nachzugehen.

Auch muss hinsichtlich der Indikatoren zwischen so genannten „neutralen Indikatoren“ und „Alarmindikatoren“ unterschieden werden.

Die nachfolgenden tabellarischen Aufstellungen enthalten die Indikatoren und die Quellen für Prüfungserkenntnisse, deren Nutzung (in erster Linie) in Betracht kommt.

Neutrale Indikatoren:

Indikator	Quelle/n für Prüfungserkenntnisse
ein auffallend hoher oder ein sich plötzlich ändernder und mit dem Einkommen nicht erklärlicher Lebensstandard, ein aufwändiger Lebensstil, das Vorzeigen von bzw. das Prahlen mit Statussymbolen	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>mit</u> Führungsaufgaben
Absondern, Verschlossenheit	ebenso
plötzlicher Meinungswandel, besonders hinsichtlich externer Kontaktstellen	ebenso
Gerüchte	ebenso (eingeschränkt, Gerüchte zeigen eher eine „Komm-Struktur“)
Mitnahme von Vorgängen nach Hause; Vermeidung der Einsichtnahme, Zurückhalten von Vorgängen, mangelnde Transparenz, Abschirmung bestimmter Aufgabenbereiche	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs (zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>mit</u> Führungsaufgaben), einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
Bearbeitung bestimmter Vorgänge durch Führungskräfte ohne Einbindung des Sachbearbeiters	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs (zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>ohne</u> Führungsaufgaben), einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
Unabkömmlichkeit, Verzicht auf Urlaub, Anwesenheit bei Krankheit, freiwillige und nicht erklärbare Überstunden	generelle Unterlagen (Urlaubs- und Krankheitsdaten, Zeiterfassungsdaten etc.), Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
häufiger privater Umgang mit Unternehmern / Bietern; häufige Teilnahme an „Arbeitsessen“, häufige Dienstreisen zu Firmen	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, generelle Unterlagen (zu Dienstreisen, Erstattung von Auslagen aus Haushaltsmitteln etc.)
oberflächliche Vorgangsbearbeitung, unterschiedliche Vorgangsbewertung	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, zusätzlich Gespräche mit Vorgesetzten
aufwändige „Werbegeschenke“, häufige Werbegeschenke	unmittelbare Inaugenscheinnahmen am Arbeitsplatz, Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
Ausbleiben von Beschwerden, wo sie sonst üblich sind	generelle Unterlagen (Widerspruchs-, Beschwerdestatistiken etc.), Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
Nebentätigkeiten für Unternehmen, die gleichzeitig Kunden sind (z.B. „Beratervertrag“ mit Bieterfirma), Nebentätigkeit ohne Genehmigung oder Anzeige	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen (Personalakte), Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, unmittelbare Inaugenscheinnahmen (z.B. Internetrecherchen etc.)
plötzliches Interesse für ein anderes Ressort ohne zuständig zu sein	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs sowie aus anderen Bereichen, z.B. Schnittstellenbereiche
unzureichende Information des / an Vorgesetzte	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, Gespräche mit Vorgesetzten

auffallend kurze Bearbeitungszeiten	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (z.B. Statistik zu Bearbeitungszeiten)
dienstliche Posteingänge über die persönliche Schiene	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
häufige Vorsprachen bestimmter Unternehmer oder anderer dienstlicher Kontaktpersonen am Arbeitsplatz	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
fehlende Dokumentation von Entscheidungsbegründungen	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, Gespräche mit Vorgesetzten
Abweichung des tatsächlichen Vorgangsablaufes von der Dokumentation	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, unmittelbare Inaugenscheinnahmen
plumpe Vertraulichkeiten im Umgang bei Außenkontakten	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
Prahlern mit Kontakten im dienstlichen und privaten Bereich	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs

Alarmindikatoren:

Indikator	Quelle/n für Prüfungserkenntnisse
eine unerklärliche Veränderung von Auftragssummen	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (ADV-Daten, Vergabedatei)
ungerechtfertigte Abschlagszahlungen	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
auffallende Abweichungen von der Angebotssumme	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (ADV-Daten, Vergabedatei)
Vermeidung von öffentlichen Ausschreibungen oder Einholung von Vergleichsangeboten	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (Vergabedatei, Statistiken), Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
Leistungsabnahme, -abrechnung vor Fertigstellung	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
häufige Nachbesserungen und „Rechenfehler“ in Angebotsunterlagen	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
fehlende Angebotsvielfalt	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, generelle Unterlagen (Vergabedatei, Statistiken)
Auftrag, einen Vorgang „zustimmend zu bearbeiten“	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs (zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>ohne</u> Führungsaufgaben)
Vernachlässigung oder Überstrapazierung des Rechts	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, gfs. Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
Fürsprache und wiederholte Bevorzugung bestimmter Unternehmer (Antragsteller, Bieter etc.; „Hoflieferantentum“)	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, generelle Unterlagen (Vergabedatei, Statistiken)
Aufgabenkonzentration auf eine Person (auf eigenen Wunsch)	generelle Unterlagen (zur Organisation), Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, unmittelbare Inaugenscheinnahmen
fehlender Eingangsstempel im Behördenschriftverkehr	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
auffallend entgegenkommende Behandlung durch / von sowie Nachgiebigkeit bei Verhandlungen mit Kunden	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen

Verweigerungshaltung bei Umsetzungen; Verzicht auf Beförderung, wenn mit Umsetzung verbunden	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs (zunächst insbesondere Gesprächspartner <u>mit</u> Führungsaufgaben), generelle Unterlagen (Ansatz: Personalrotation)
unerklärliches Eintreten für einen bestimmten Bieter oder ein Projekt	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, gfs. einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen
Missbrauch von Ermessensspielräumen	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, gfs. Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs, gfs. generelle Unterlagen (Statistiken zu Widerspruchsentscheidungen, gerichtlichen Entscheidungen etc.)
Behinderung der Prüfung durch nicht rechtzeitige, unter Zeitdruck übergebene Vorlage von prüfungspflichtigen Vorgängen	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern (z.B. auch Vergabeprüfer)
ungewöhnliche Entscheidungen ohne nachvollziehbare Begründung	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, gfs. Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
Vorsprache der Kunden nur dann, wenn ihr "Ansprechpartner" anwesend ist	Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs
Weitergabe von internen Informationen	einzelfall- oder vorgangsbezogene Unterlagen, Gespräche mit Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Prüfbereichs

6. Prüfungs- und Beratungsansätze im Bereich des Vergabewesens

Hinsichtlich des Vergabewesens sind besondere Prüfungs- und Beratungsansätze angezeigt. Korruptionspräventive Maßnahmen führen gfs. auch zu weiteren vorteilhaften Konsequenzen, z.B. zu Baukostenbegrenzungen.

Zu Fragen des Neben- und Miteinanders der laufenden Vergabepfung und ex-post Prüfungen vgl. Gliederungsziffer 4.

Folgende konkrete Fragestellungen und Beratungsansätze für bestimmte Feststellungen sind insbesondere zu benennen:

1. Sind Kompetenzen im Aufgabenfeld der Vergaben auf Beschäftigte konzentriert? Beratungsansatz: Aufgaben und Zuständigkeiten neu aufteilen, gfs. organisatorische Maßnahmen prüfen, regelmäßige Kontrollen sicherstellen.
2. Ist ein wirksames Vieraugenprinzip sichergestellt? Beratungsansatz: das Vieraugenprinzip darf nicht nur einen eher formellen Charakter haben. Vielmehr müssen mitzeichnende Beschäftigte in die Lage versetzt sein, sich wie die Bearbeiter ein umfassendes sachliches Bild zu verschaffen. Dies gilt insbesondere auch für Nachträge. So ist das Korruptionsrisiko im Bauwesen beispielsweise besonders hoch, wenn vor Ort über außervertragliche Leistungen verhandelt / entschieden werden muss. Bauleiter und Auftragnehmervertreter treten in diesen Fällen in einen unmittelbaren Kontakt, es geht in der Regel um Leistungen in einer bedeutenden finanziellen Höhe und die Gefahr des Entstehens eines kontrollfreien Raumes ist sehr hoch. Ein wirksames Vieraugenprinzip durch die in diesen Fällen verpflichtende Anwesenheit eines weiteren Beschäftigten oder hilfsweise eine qualifizierte Dokumentation des fraglichen Sachverhalts durch Fotos etc. treten dem Korruptionsrisiko (und der Gefahr unge-rechtfertigter Baukostensteigerungen) entgegen.

3. Gibt es Anhaltspunkte dafür, dass Beschäftigte über das normale Maß hinaus gehende Kontakte zu Bietern haben? Beratungsansatz: Umsetzung oder Änderung des Aufgabenfeldes, Sicherung eines umfassenden und wirksamen Vieraugenprinzips.
4. Sind häufige Auftragsvergaben an bestimmte Bieter und Bieterkreise festzustellen? Ansatz für ex-post Prüfungen: die betreffenden Vergaben sollten qualifiziert geprüft werden; in der Regel im Benehmen mit der Dienststelle sollte geprüft werden, ob personenbezogene Auffälligkeiten bei den betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erkennbar sind. Beratungsansatz: Umsetzung oder Änderung des Aufgabenfeldes, Sicherung eines umfassenden und wirksamen Vieraugenprinzips, Verstärkung der Dienst- und Fachaufsicht, gezielt auf personenbezogene Auffälligkeiten achten.
5. Gibt es Besonderheiten bei der Auftragsvergabe, ist z.B. das Splitten eines Auftrags oder mehrerer festzustellen? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 4.
6. Sind Aufträge ohne nachvollziehbare triftige Gründe beschränkt oder freihändig vergeben worden? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 4.
7. Sind ungewöhnliche Vorgaben gemacht worden (z.B. Baumaterialien, Hersteller, Bauweisen)? Ansatz für ex-post Prüfungen: die betreffenden Vergaben sollten qualifiziert geprüft werden; in der Regel im Benehmen mit der Dienststelle sollte geprüft werden, ob personenbezogene Auffälligkeiten bei den betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erkennbar sind. Beratungsansatz: Sicherung eines umfassenden und wirksamen Vieraugenprinzips, Verstärkung der Dienst- und Fachaufsicht, gezielt auf personenbezogene Auffälligkeiten achten.
8. Gibt es Anhaltspunkte für Verstöße gegen Vergabebestimmungen und / oder gegen Regelungen zur Ausführung und Abrechnung von Bauleistungen? Ansatz für ex-post Prüfungen: die betreffenden Vergaben sollten qualifiziert geprüft werden; in der Regel im Benehmen mit der Dienststelle sollte geprüft werden, ob personenbezogene Auffälligkeiten bei den betreffenden Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern erkennbar sind. Gfs. sollten dienst- oder arbeitsrechtliche Konsequenzen geprüft werden. Beratungsansatz: Sicherung eines umfassenden und wirksamen Vieraugenprinzips, Verstärkung der Dienst- und Fachaufsicht, gezielt auf personenbezogene Auffälligkeiten achten.
9. Ist eine Häufung von Nachträgen festzustellen? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 7. Hinsichtlich des Vieraugenprinzips und der Dienst- und Fachaufsicht sollte auf eine zukünftig spezifische Prüfung der Vergabeunterlagen auf Plausibilität und Vollständigkeit jeweils vor der Veröffentlichung hingewirkt werden.
10. Sind die Unterlagen (Vergabevorgang, Rechnungsakte, Bauakte) unvollständig, nicht nachvollziehbar und nicht transparent? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 7. Über Beanstandungen im Zuge der ex-post Prüfung sollte konsequent durchgesetzt werden, dass alle im Zusammenhang mit den Baumaßnahmen stehenden Akten qualifiziert geführt werden. Weiter sollte konsequent durchgesetzt werden, dass Aufmaße zeitnah genommen und die Rechnungsunterlagen unverzüglich geprüft werden. Auf das ordnungsgemäße, aussage- und beweiskräftige Führen des Bautagebuches sollte gedrängt werden. Nachprüfungen (Follow-Up-Prüfungen) sind angeraten.
11. Gibt es auffällige Bedarfs- und Eventualpositionen in Ausschreibungen? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 9.
12. Ergeben sich Anhaltspunkte dafür, dass Auftragnehmer (und / oder eventuell auch Mitbewerber) über Insiderinformationen verfügten? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 4. Hinsichtlich des Vieraugenprinzips und der Dienst- und Fachaufsicht sollte auf eine zukünftig spezifische Prüfung der umfassend vertraulichen Behandlung schützenswerter Daten hingewirkt werden.
13. Gibt es auffällige Preise (nicht angemessene Einheitspreise, Spekulationspreise)? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 7. Dabei sollte auch geprüft werden, ob es vergleichbare Feststellungen für weitere Vergaben an den betreffenden Auftragnehmer gibt.
14. Ist es zu schweren, nicht nachvollziehbaren Rechenfehlern in Angeboten gekommen? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 4. Es sollte ganz gezielt darauf geachtet werden, ob es Hinweise auf Manipulationen oder auf Korruption (Verwirklichung weiterer Korruptionsindikatoren) gibt.

15. Haben Sie Nachlassschreiben außerhalb der Submissionsprotokolle gefunden? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 14.
16. Hat ein beauftragtes Ingenieurbüro häufig die Beauftragung eines bestimmten Bieters empfohlen? Ansatz für die ex-post Prüfung: Es sollte ganz gezielt darauf geachtet werden, ob es Hinweise auf Manipulationen oder auf Korruption (Verwirklichung weiterer Korruptionsindikatoren) gibt. Besonderes Augenmerk sollte auch auf die Verpflichtung nach dem Verpflichtungsgesetz gerichtet werden. Beratungsansatz: die Zusammenarbeit mit dem betreffenden Ingenieurbüro (vorübergehend) aufgeben.
17. Wird eine Doppelabrechnungen festgestellt? Ansatz für die ex-post Prüfung: Prüfung der Abrechnungen auf Plausibilität im Rahmen von Stichproben oder auch mittels einer Vollprüfung. Gezielte Prüfung im Rahmen von Stichproben oder auch mittels einer Vollprüfung, ob weitere Doppelrechnungen des Auftragnehmers vorliegen. Gezielte Prüfung, ob damals und derzeit mit der Aufgabe betraute Beschäftigte in der Person identisch sind. Weitere Maßnahmen hängen sehr von den Ergebnissen der vorstehenden Prüfungen ab, sodass spezifische Empfehlungen für die Behandlung nicht gegeben werden können.
18. Ist eine zu fordernde Bürgschaft oder Sicherheitsleistung nicht eingefordert worden, ist eine solche Leistung nicht erbracht worden? Ansatz für die ex-post Prüfung und Beratungsansatz wie zu 7.

Die aufgeführten Ansätze für die ex-post Prüfung und die Beratung sind als Kernempfehlungen zu verstehen. In aller Regel werden sie durch einzelfallspezifische bzw. auch allgemeine Ansätze und Empfehlungen ergänzt werden müssen.

Alle genannten Ansätze für die ex-post Prüfung ergänzend sollte jeweils auch geprüft werden, ob sich Bedarf auf eine Organisations- oder eine Systemprüfung ergibt.

7. Hilfsmittel, Aufbau und Auswertung von Datenreihen

7.1 *Beispiel Vergabedatei*

Der Bereich der Vergaben ist ein besonderes Zielfeld der Korruption. Es ist deshalb gerechtfertigt, ihm als Konsequenz ein besonderes Interesse hinsichtlich der Korruptionsprävention zu widmen und Maßnahmen zu etablieren, und damit auch Aufwand zu verursachen. Dem gegenüber stehen neben der korruptionspräventiven Wirkung oft auch andere positive Effekte wie eine Beschränkung von Baukostensteigerungen.

Der Vergabebereich eignet sich im besonderen Maße für den Aufbau eines Datenbestandes, der gezielt auf Unregelmäßigkeiten hin ausgewertet werden kann. Sinnvoll und geeignet ist der Aufbau einer Vergabedatei, in die zumindest folgende Daten je Vergabevorgang (gfs. ab dem Erreichen eines gewissen Schwellenwertes) zu erfassen sind:

- Erfasser / Nutzer,
- Auftragsnummer,
- Bearbeiter des Vergabevorgangs,
- vergebende Dienststelle,
- Bezeichnung der Vergabe,
- Kategorie (nach eigenem System zur besseren Ordnung der Vergabebereiche),
- Auftragnehmer / Firma,
- Mitbieter,
- Ausschreibungsart,
- Ausschreibungsbasis (z.B. VOB, VOL),
- Auftragsdatum,
- Finanzposition,

- Auftragswert,
- Istwert,
- Datum einer erforderlichen Zustimmung durch das RPA / die Vergabeprüfung.

Sofern nicht eine automatische Übertragung von Haushaltsdaten möglich ist, die für ein automatisches Anlegen eines Datensatzes sorgt, der dann gfs. nur noch zu ergänzen ist, sollte mit anderen Mitteln für eine vollständige Erfassung gesorgt werden. In Betracht kommt die Verpflichtung zur Eingabe über eine Dienstanweisung, damit unterlassene Eingaben gfs. als Pflichtverletzung gewertet werden können.

Getätigte Eingaben müssen dem Zugriff für Änderungen und Löschungen entzogen sein; dies gilt auch für Fehleingaben, die aber gfs. als solche gekennzeichnet werden können sollten.

Für größere Verwaltungen bietet sich eine serverbasierte Struktur an. Die einzelnen erfassungspflichtigen Dienststellen erfassen dabei in eine jeweils eigene Datei, auf welche andere Erfassungsdienststellen weder einen schreibenden noch einen lesenden Zugriff haben. Der Rechnungsprüfung sollte es ermöglicht sein, die Daten aus allen Dateien temporär zusammen zu fügen, um Auswertungen für die Gesamtverwaltung tätigen zu können.

Der Datenbestand kann ausgewertet werden, indem gezielte Selektionen stattfinden. Diese können auch mehrstufig durchgeführt werden, um schrittweise zu Verdichtungen zu kommen.

Auf der Basis der og. Datenfelder können u.a. folgende Prüfinteressen gezielt verfolgt werden:

1. Zulässigkeit beschränkter Ausschreibungen bzw. freihändiger Vergaben an Stelle einer öffentlichen Ausschreibung,
2. Ermittlung von auffälligen Bieterkreisen und Kartellabsprachen,
3. Bevorzugung bestimmter Auftragnehmer durch bestimmte Dienstkräfte,
4. häufiges Erzeugen von Nachträgen,
5. auffällige Abweichungen zwischen Auftragswert und Istwert,
6. Umgehen von Schwellenwerten,
7. Vergaben zu marktunüblichen Preisen, unsinnige Vergaben,
8. Budgetüberwachung, Kontrolle der Vollzähligkeit der Erfassungen.

Hinsichtlich der selektierten Vergaben wird sich in der Regel eine Prüfung des jeweiligen Aktenvorgangs anschließen müssen.

Zudem kann es zu Erkenntnissen führen, Auswertungsergebnisse auf ihre Plausibilität mit anderen Daten zu prüfen. Gibt es beispielsweise eine Datei, welche die einer laufenden Vergabeprüfung durch die Rechnungsprüfung unterzogenen Vorgänge enthält, so erlaubt deren Vergleich mit der Vergabedatei Rückschlüsse zur Frage, ob einer Erfassungspflicht vollständig nachgekommen wird.

Weiterhin ist eine Vergabedatei, welche eine große Anzahl von Werten enthält, für Auswertungen hinsichtlich des Benford-Gesetzes (vgl. Gliederungsziffer 7.2) geeignet. Beispielsweise kann auf dieser Basis der Frage nachgegangen werden, ob Abweichungen von der Normalverteilung bei den Auftragswerten vorliegen (sowohl hinsichtlich der ersten als auch der zweiten Betragsstelle), die gfs. Indiz auf das Umgehen von Schwellenwerten sein können.

7.2 Beispiel Benford-Gesetz

Nach der vom Physiker Benford beschriebenen mathematischen Regel treten dann, wenn eine große Anzahl von Werten (eine aus einer großen Anzahl von Werten bestehende Datenreihe) untersucht wird, die Anfangsziffern von 1 bis 9 sowie die Folgeziffern von 0 bis 9 nicht gleichmäßig auf. Vielmehr kommt es zu folgender (Normal-) Verteilung:

Ziffer	in % an erster Stelle	in % an zweiter Stelle
0	---	12
1	30,1	11,4
2	17,6	10,9
3	12,5	10,4
4	9,7	10
5	7,9	9,7
6	6,7	9,3
7	5,8	9
8	5,1	8,8
9	4,6	8,5

Der Wert des Benford-Gesetzes für die Rechnungsprüfung hängt davon ab, inwieweit es sachgerecht eingesetzt wird. Es ist völlig ungeeignet zur Ermittlung unredlicher Einzelsachverhalte, weil weder die Feststellung einer „Normalverteilung“ hinsichtlich der Anfangsziffern als Ausschluss eventueller einzelner Unregelmäßigkeitssachverhalte noch erhebliche Abweichungen von der Normalverteilung als Beleg für Manipulationen verstanden werden dürfen. Beispielsweise ist die Wahrscheinlichkeit, dass hinsichtlich eines einzelnen Vergabevorgangs ein Istwert von 1180 Euro auftritt ebenso hoch wie jene hinsichtlich des Wertes von 1280 Euro. Vielmehr kommt es allein auf die Gesamtverteilung in der Reihe aller Werte an.

Somit kann das Benford-Gesetz als Hilfsmittel eingesetzt werden, um eine generelle Prüfrelevanz, einen konkreten Prüfbedarf bestimmter Bereiche oder Sachverhalte zu ermitteln. Abweichungen von der Normalverteilung können also Anlass geben, eine gezielte ex-post Prüfung durchzuführen.

Zur Darstellung eines Beispiels vgl. Gliederungsziffer 7.1.

7.2 Beispiel jährliche Antikorruptionsberichte

Unter Beachtung der Positionierung der Rechnungsprüfung (vgl. die Ausführungen in Gliederungsziffer 2.1) sind jährliche Antikorruptionsberichte der Rechnungsprüfung, in denen für das abgeschlossene Arbeitsjahr der Stand und die Entwicklung der Korruptionsprävention und -bekämpfung aufgezeigt werden, sinnvoll und geeignet, um die Gegenstände der ex-ante Beratung wie der ex-post Prüfung sowie der sonstigen bei der Rechnungsprüfung zur Thematik eingegangenen Informationen sowohl summarisch als auch im Detail darzustellen. Gfs. ist eine Abstimmung mit einer Antikorruptionsstelle, die nicht bei der Rechnungsprüfung angesiedelt ist, angeraten. In einem Antikorruptionskonzept aufgenommene Maßnahmen sollten u.a. jeweils Berichtsausführungen gewidmet werden.

Die Berichte sorgen für eine qualifizierte Information der politischen Mandatsträger, der Verwaltungsleitung sowie der Dienststellen. Sie bewirken, dass die Antikorruption ein stetiges Thema bleibt; sie erlauben den Empfängern eine Abschätzung in der Form eines Soll-Ist-Vergleichs und sensibilisieren.

Unter Beachtung der Bestimmungen zum Datenschutz sollte allen Bediensteten die Kenntnisnahme ermöglicht werden. Dies kann beispielsweise kostengünstig in der Form einer anonymisierten Darstellung im Intranet oder über das Mailsystem erfolgen.

Die jährlichen Berichte entfalten eine korruptionspräventive Wirkung.

8. Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden

Eine gute Zusammenarbeit mit Strafverfolgungsbehörden dient vor allem

1. der Repression hinsichtlich der Korruptionsdelikte, die auch eine präventive Wirkung entfaltet,
2. der Korruptionsprävention, insbesondere durch eine verbesserte Einbindung der Strafverfolgungserkenntnisse in Präventivkonzepte und Einzelmaßnahmen,
3. der Kontrolle, ebenfalls durch eine verbesserte Einbindung der Strafverfolgungserkenntnisse und die Möglichkeit gezielter Prüfungsmaßnahmen.

Zur Repression:

Aus dem Blickwinkel der Rechnungsprüfung: hilfreich kann die Bewertung von durch die Rechnungsprüfung festgestellter und zum Zweck der Vorlage anonymisierter Sachverhalte durch Mitarbeiter der Strafverfolgungsbehörden im Rahmen eines informellen Kontaktes sein. Diese erkennen dabei zudem gfs. auch Ansätze für weitere Aufklärungsmaßnahmen, die Rechnungsprüfern nicht zur Verfügung stehen, z.B. kriminaltechnische Untersuchungen.

Grenze des informellen Austausches: Amtsdelikte werden von Amts wegen verfolgt (Offizialprinzip). Es gibt kein Ermessen bei der Einleitung eines Verfahrens. Sobald sich aus dem Sachvortrag und / oder Belegen der Rechnungsprüfung ein hinreichender Anfangsverdacht ableiten lässt und Verfahrenshindernisse (Verjährung, Immunität usw.) nicht eingreifen, sind Staatsanwaltschaft und Polizei verpflichtet, ein Verfahren zu betreiben.

Aus dem Blickwinkel der Strafverfolgungsbehörden: diese können sich spezifische Kenntnisse und Erfahrungen der Rechnungsprüfung zunutze machen, profitieren zudem gfs. davon, dass die interne Rechnungsprüfung „weiß, wo sie zu suchen hat.“ Von besonderer Bedeutung sind diese Möglichkeiten auch hinsichtlich der Verdachtsgewinnung und Verdachtsverstärkung (die Praxis zeigt, dass die Rechnungsprüfung nicht selten bereits Auffälligkeiten, z.B. bei Vergaben, festgestellt hat, deren Beanstandungen jedoch nicht zu Änderungen führten, auch wenn Korruptionsindikatoren gegeben waren. Eine der Strafverfolgung ermöglichte umfassende Betrachtung unter Nutzung von Unterlagen, die der Rechnungsprüfung nicht zugänglich waren, führten dann zur Aufdeckung des Amtsdelikt).

Auch können frühzeitig an die Rechnungsprüfung gegebene Informationen dazu führen, dass im frühen Verfahrensstadium Verdachtsmomente ausgeräumt und besondere strafprozessuale Maßnahmen vermieden werden können.

Zur Prävention und Kontrolle:

Folgende konkrete Schritte sind anzuraten:

1. Kontaktaufnahme mit den Strafverfolgungsstellen,
2. Benennung persönlicher Kontaktpartner,
3. Vereinbarung zum Erfahrungsaustausch und zur künftigen Zusammenarbeit,
4. allgemein und zu besonderen Anlässen Umsetzung der Vereinbarung.

Besondere Bestimmungen für die Zusammenarbeit mit den Strafverfolgungsbehörden:
Anzeigepflicht in NRW (vgl. Ziffer 2.3)

9. Literaturhinweis

„Kommunale Korruptionsbekämpfung“ - Handbuch von Uwe Bekemann
Broschiert
Verlag: Deutscher Gemeindeverlag Kohlhammer (September 2007)
ISBN: 978-3-555-01389-3
Preis: EUR 19,90