



Abschließende Mitteilung

an das
Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung

über die Prüfung

Korruptionsprävention beim Bundesamt für Flugsicherung

Diese Prüfungsmitteilung enthält das vom Bundesrechnungshof abschließend im Sinne des § 96 Abs. 4 Satz 1 BHO festgestellte Prüfungsergebnis. Sie ist auf der Internetseite des Bundesrechnungshofes veröffentlicht (www.bundesrechnungshof.de).

Gz.: V 1 - 2017- 1061

Bonn, den 13. März 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Ausgangslage	6
2	Allgemeines	6
2.1	Aufgaben des BAF	6
2.2	Rechtlicher Rahmen der Korruptionsprävention	8
2.2.1	Vorgaben der Bundesregierung und Umsetzungshilfen	8
2.2.2	Ressortspezifische Vorgaben	9
3	Umsetzen der Korruptionsprävention	9
3.1	Feststellen und Analysieren besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete (Nummer 2 der Richtlinie)	9
3.1.1	Gefährdungsanalyse	9
3.1.2	Risikoanalyse	11
3.1.3	Risikoatlas	11
3.1.4	Umsetzen von Maßnahmen	12
3.1.5	Würdigung und Empfehlung	12
3.1.6	Stellungnahme des BAF	13
3.1.7	Abschließende Würdigung	14
3.2	Präventionsmaßnahmen	14
3.2.1	Mehr-Augen-Prinzip (Nummer 3.1 der Richtlinie)	14
3.2.2	Rotation (Nummer 4.2 der Richtlinie)	16
4	Ansprechperson für Korruptionsprävention (Nummer 5 der Richtlinie)	20
5	Ergebnis	21

0 Zusammenfassung

Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) ist eine Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur mit Dienstsitz in Langen. Als nationale Aufsichtsbehörde sorgt es dafür, dass alle im Inland tätigen Flugsicherungsorganisationen die für sie geltenden Bestimmungen und hohen Sicherheitsstandards einhalten.

Der Bundesrechnungshof hat die Umsetzung der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung beim BAF geprüft. Seine Erkenntnisse teilte er dem BAF am 7. Juli 2017 mit. Die Stellungnahme des BAF datiert vom 29. September 2017. Nach Auswertung stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest.

- 0.1 In den Jahren 2013 und 2014 bewertete das BAF die Korruptionsgefährdung seiner Aufgabengebiete und erstellte einen Risikoatlas. Trotz Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung aktualisierte es diese nicht. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Gefährdungsanalyse und den Risikoatlas künftig bei organisatorischen oder aufgabenbezogenen Änderungen fortzuschreiben.

Das BAF erläuterte, bei bisherigen Änderungen handele es sich überwiegend um neue Dienstposten für bestehende Aufgaben. Dieser Personalaufwuchs werde in der Regel an bereits vorhandenen Dienstposten gespiegelt. Insoweit handele es sich nicht um organisatorische bzw. aufgabenbezogene Änderungen. Das BAF sagte aber zu, die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes in die anstehende Risikoanalyse einfließen zu lassen.

Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 3.1)

- 0.2 In der Gefährdungs- und Risikoanalyse beschrieb das BAF zwar in allgemeiner Form Maßnahmen, die in seinen besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten risikomindernd eingesetzt werden. Es versäumte jedoch, diese zu konkretisieren. Zukünftig sollte es bei der Prüfung und Dokumentation der aufgabenbezogenen Präventionsmaßnahmen konkreter werden und aufzeigen, wie und durch wen umgesetzt sie jeweils ihre risikomindernde Wirkung erreichen.

Das BAF will die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufgreifen und bei der Fortschreibung der Gefährdungsanalyse die Präventionsmaßnahmen konkreter darstellen.

Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 3.1)

- 0.3 In seinem Risikoatlas benannte das BAF für einzelne Aufgaben das Mehr-Augen-Prinzip als risikomindernde Maßnahme. Tatsächlich konnte der Bundesrechnungshof jedoch nicht feststellen, ob es fachnahe Zweitprüfungen durchführte. Bei der anstehenden Gefährdungs- und Risikoanalyse sollte das BAF daher überprüfen, ob es das Mehr-Augen-Prinzip im Sinne der Richtlinie anwendet.

Bei der anstehenden Fortschreibung seiner Gefährdungs- und Risikoanalyse beabsichtigt das BAF, die im jeweiligen Arbeitsgebiet greifenden Erlasse und Verordnungen aufzuführen. Es erklärte, das Mehr-Augen-Prinzip nie als alleinige risikomindernde Maßnahme zu benennen.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BAF die anzuwendenden Regelungen darauf überprüft, ob diese richtlinienkonforme fachnahe Zweitprüfungen vorsehen. Auch bei Einsatz weiterer risikomindernder Maßnahmen darf sich ein richtlinienkonform angewendetes Mehr-Augen-Prinzip nicht auf eine schlichte Kenntnisnahme beschränken.

Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 3.2.1)

- 0.4 In seinen besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten wendet das BAF weder die Personal-, noch die Aufgabenrotation zum Zwecke der Prävention an. Es begründete dies pauschal mit der fachlichen Spezialisierung seiner Beschäftigten. Der Bundesrechnungshof forderte das BAF auf, die Rotationsnotwendigkeit für jedes besonders korruptionsgefährdete Aufgabengebiet gesondert zu prüfen und die Rotation, soweit möglich, umzusetzen. Ausnahmen vom Rotationsgebot müssten einzeln begründet und dokumentiert werden. In den Fällen, in denen die Rotation ausnahmsweise ausgeschlossen sei, sollte das BAF präventiv wirkende Ausgleichsmaßnahmen prüfen und einsetzen.

Das BAF sagte zu, die Hinweise und Empfehlungen des Bundesrechnungshofes aufzugreifen. Es beabsichtigt, bei der Fortschreibung der Gefährdungs- und Risikoanalyse die in einigen Aufgabenbereichen bereits bestehenden Rotationsmechanismen detaillierter herauszuarbeiten. Ferner will es Einzelfallprüfungen durchführen und dokumentieren.

Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BAF zukünftig die Verwendungsdauer der Beschäftigten in den besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten überwacht. Im Falle nicht möglicher Rotation sollte es präventiv wirkende Ausgleichsmaßnahmen prüfen und einsetzen. Er verzichtet darauf, diesen Punkt im laufenden Prüfungsverfahren weiter zu erörtern. (Tz. 3.2.2)

- 0.5 Das BAF bestellte eine Ansprechperson für Korruptionsprävention, informierte dazu jedoch nicht auf seiner Internetseite. Um die Ansprechperson auch extern bekannt zu machen, empfahl der Bundesrechnungshof, deren Kontaktdaten auf seiner Internetpräsenz auszuweisen.

Das BAF setzte die Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zwischenzeitlich um.

Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt. (Tz. 4)

- 0.6 Im Ergebnis setzt das BAF die Vorgaben zur Korruptionsprävention in weiten Teilen um. Verbesserungsbedarf sieht der Bundesrechnungshof nach wie vor bei der Umsetzung der Sicherungsmaßnahmen, insbesondere bei der Rotation. (Tz. 5)

1 Ausgangslage

Korruption kann volkswirtschaftliche Schäden verursachen und Wettbewerb behindern. Sie erschüttert das Vertrauen in die Funktionsfähigkeit und Integrität der öffentlichen Verwaltung. Daher kommt der Korruptionsprävention eine besondere Bedeutung zu.

Die Bundesregierung hat zur Vorbeugung gegen Korruption die „Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Richtlinie) sowie weitere Vorgaben und Handlungsempfehlungen erlassen.¹ Diese gilt gemäß Nummer 1.1 in allen Dienststellen des Bundes. Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung (BAF) ist als selbstständige Bundesoberbehörde im Geschäftsbereich des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) eine Dienststelle des Bundes und damit zur Anwendung der Richtlinie verpflichtet.

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrechnungshof die Maßnahmen des BAF zur Korruptionsprävention betrachtet und untersucht, ob und inwieweit es die Vorgaben zur Korruptionsprävention umsetzte. Hierfür verschaffte er sich einen Überblick, wie es die Korruptionsprävention in seinem Hause organisierte, wie es besonders korruptionsgefährdete Aufgaben und Arbeitsgebiete ermittelte und welche Sicherungsmaßnahmen es auswählte. Seine Erkenntnisse teilte der Bundesrechnungshof dem BAF am 7. Juli 2017 mit. Die Stellungnahme des BAF datiert vom 29. September 2017. Nach Auswertung stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest.

2 Allgemeines

2.1 Aufgaben des BAF

Das BAF ist durch Gesetz vom 29. Juli 2009² als nationale Aufsichtsbehörde für den Bereich der Flugsicherung mit Sitz in Langen errichtet worden. Ziel der Errichtung war die funktionale Trennung der Flugsicherungsdienste von den aufsichtführenden Aufgaben.

Als nationale Aufsichtsbehörde für den Bereich der zivilen Flugsicherung nimmt es Aufgaben nach den EG-Verordnungen zur Schaffung eines einheitlichen

¹ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004, Bundesanzeiger Nummer 148, S. 17745.

² BGBl. Jahrgang 2009 Teil I, S. 2424.

europäischen Luftraums und dem Luftverkehrsgesetz wahr.³ Es soll insbesondere dafür sorgen, dass alle im Inland tätigen Flugsicherungsorganisationen die für sie geltenden Bestimmungen und hohen Sicherheitsstandards einhalten. Bei der Aufgabenerledigung üben die Beschäftigten des BAF vielfältige Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten mit Außenkontakten aus. Die Entscheidungen des BAF sind für die Antragsteller von hoher, oftmals existentieller Bedeutung.

Zu seiner Aufsichtstätigkeit gehören

- die Rechts- und Fachaufsicht über Flugsicherungsorganisationen allgemein,
- die kontinuierliche (Sicherheits-)Aufsicht über alle bei den Flugsicherungsorganisationen eingesetzten Systeme, Verfahren und Personen (einschließlich regelmäßiger Audits und Inspektionen vor Ort) und
- die Zertifizierung von Flugsicherungsorganisationen nach einheitlichen europäischen Anforderungen.

Daneben nimmt das BAF weitere (regulative) Aufgaben wahr, z. B.

- die Festlegung von Flugverfahren,
- die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten, insbesondere bei Luftraum- und Flugverfahrensverstößen,
- die Beaufsichtigung der Flugvermessungsdienste,
- die Prüfung von EG-Prüferklärungen für Systeme (Interoperabilität),
- das Frequenzmanagement und
- den Anlagenschutz gemäß § 18a Luftverkehrsgesetz.

Das zum BAF gehörende Verbindungsbüro Militärische Flugsicherung soll die zivil-militärische Zusammenarbeit in allen Aufgabengebieten gewährleisten.

Die 86 Beschäftigten des BAF sind auf fünf Referate und zwei Stabsstellen verteilt. Neben Personen mit allgemeiner Ausbildung (Verwaltungskräfte,

³ § 1 Absatz 1 des Gesetzes über die Errichtung des Bundesaufsichtsamtes für Flugsicherung [BAFG].

Juristen, etc.) beschäftigt es auch ausgewiesene Spezialisten, z. B. Fluglotsen. Personell befindet sich das BAF weiterhin im Aufwuchs.⁴

2.2 Rechtlicher Rahmen der Korruptionsprävention

2.2.1 Vorgaben der Bundesregierung und Umsetzungshilfen

Für Maßnahmen der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung gilt die „Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Richtlinie).⁵

Die Richtlinie einschließlich der beiden Anlagen⁶ in der Neufassung vom 30. Juli 2004 trat am 11. August 2004 in Kraft.

Ziel der Bundesregierung ist es, eine Richtschnur für integres und transparentes Verwaltungshandeln zu bieten. Im Bewusstsein der Angehörigen des öffentlichen Dienstes sollen ethische Grundsätze und die Ablehnung von Korruption verankert werden. Die Richtlinie legt Schutzmaßnahmen zur Vermeidung von Korruption fest und enthält einen entsprechenden Maßnahmenkatalog.

Als wesentliche Maßnahmen zur Vermeidung von Korruption benennt sie u. a.

- das Feststellen und Analysieren besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete als Grundlage für Maßnahmen zur Korruptionsprävention (Nummer 2),
- das Mehr-Augen-Prinzip und Transparenz (Nummer 3),
- die besonders sorgfältige Personalauswahl für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete und die Begrenzung der Verwendungsdauer der Beschäftigten (Nummer 4),
- die Bestellung einer Ansprechperson für Korruptionsprävention (Nummer 5) sowie
- den Grundsatz der öffentlichen Ausschreibung und die Trennung von Planung, Vergabe und Abrechnung bei der Vergabe (Nummer 11).

⁴ Bundeshaushalt 2014, Einzelplan 12, S. 309 und Bundeshaushaltsplan 2017, Einzelplan 12, S. 283.

⁵ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004, Bundesanzeiger Nummer 148, S. 17745.

⁶ Verhaltenskodex für die Bediensteten (Anlage 1) und Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen (Anlage 2).

Unverbindliche Empfehlungen und Handreichungen ergänzen und konkretisieren die Richtlinie. Als Arbeitshilfen sollen sie einheitliche Standards bei der Umsetzung der Richtlinie fördern. Die vom Bundesministerium des Innern (BMI) formulierten „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“⁷ (Empfehlungen des BMI) enthalten erläuternde Hinweise zu fast allen Bestimmungen der Richtlinie. Zwei von interministeriellen Arbeitsgruppen unter Federführung des BMI erarbeitete Handreichungen geben Hilfestellungen zu den Themen Gefährdungsanalyse und Rotation.⁸

2.2.2 Ressortspezifische Vorgaben

Ergänzend zur Richtlinie der Bundesregierung entwickelte das BMVI im Jahr 2010 ein Programm zur Korruptionsprävention „Gemeinsam gegen Korruption“⁹. In diesem Programm gibt es für seinen gesamten Geschäftsbereich u. a. vor:

- Durchführen von Gefährdungs- und Risikoanalysen alle fünf Jahre,
- Einrichten zentraler Vergabestellen,
- Schulungen zur Korruptionsprävention nach einem einheitlichen Fortbildungskonzept und
- Erfahrungsaustausch aller Ansprechpersonen für Korruptionsprävention des Geschäftsbereichs einmal jährlich.

3 Umsetzen der Korruptionsprävention

3.1 Feststellen und Analysieren besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete (Nummer 2 der Richtlinie)

3.1.1 Gefährdungsanalyse

Nummer 2 der Richtlinie sieht vor, dass alle Dienststellen des Bundes in regelmäßigen Abständen sowie aus gegebenem Anlass die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete mit größtmöglicher Sorgfalt identifizieren und

⁷ Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 9. Februar 2012, Az.: O 4-013 001-1/3.

⁸ Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete vom 4. Januar 2012, Az.: O 4-013 001-1/6 und Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen vom 10. Juni 2010, Az.: O 4-013 004/5.

⁹ „Gemeinsam gegen Korruption“ – Antikorruptionsprogramm des BMVI, Stand: Oktober 2014.

analysieren (Gefährdungsanalyse).¹⁰ Eine sachgerechte und fehlerfreie Gefährdungsanalyse ist die wesentliche Grundlage einer effektiven Korruptionsprävention.

Ein Arbeitsgebiet kann nicht korruptionsgefährdet, einfach korruptionsgefährdet oder besonders korruptionsgefährdet sein. Nach den Empfehlungen des BMI zu Nummer 2 der Richtlinie ist ein Arbeitsgebiet besonders korruptionsgefährdet, wenn Beschäftigte durch entscheidungserhebliches Verhalten Anderen bedeutende Vorteile verschaffen können und gleichzeitig z. B. eine Tätigkeit mit häufigen Außenkontakten ausüben oder Genehmigungen, Erlaubnisse und Ähnliches erteilen.

In den Jahren 2013 und 2014 führte das BAF erstmals eine Gefährdungsanalyse durch. Zugrunde legte es dabei die Ergebnisse einer zuvor durchgeführten Aufgabenkritik und den damaligen Geschäftsverteilungsplan. Für alle Organisationseinheiten listete es deren Aufgaben mit einer Aufgabenbeschreibung tabellarisch auf. In diesem Aufgabenkatalog dokumentierte es die Bewertung der Korruptionsgefährdung. Den ermittelten Gefährdungsgrad kennzeichnete es für jede Aufgabe anhand von Ampelfarben: Rot für besonders korruptionsgefährdet, gelb für einfach korruptionsgefährdet und grün für nicht korruptionsgefährdete Aufgaben. Im Ergebnis ermittelte es für mehr als 80 % seiner Aufgaben eine besondere Korruptionsgefährdung.

1.1 OrgE	lfd. Nr.	1.2 Bezeichnung der Aufgabe lt. AVP / GVPI	1.3 Kurze Beschreibung der Aufgabe	nicht gefährdet	gefährdet	besonders gefährdet
LFR	19	Ordnungswidrigkeitenverfahren IV	In allen Bereichen der Ordnungswidrigkeitenverfahren: Durchführung d. Zwischenverfahrens nach Einspruch/Terminwahrnehmung vor Gericht bei Einspruch und diesbezgl. Einladung			XO

Beispiel: Gefährdungsanalyse BAF einschließlich Ersteinschätzung (=X) und Zweiteinschätzung(= O)

¹⁰ Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004, Nummer 2.

3.1.2 Risikoanalyse

Sofern die Behörde dies für notwendig erachtet, folgt auf die Gefährdungsanalyse eine Risikoanalyse. Dabei ermittelt sie zunächst, ob wirksame korruptionspräventive Sicherungsmaßnahmen für die als besonders korruptionsgefährdet identifizierten Arbeitsgebiete vorhanden sind. Darüber hinaus prüft sie, ob die Risiken durch neue oder weitere organisatorische Maßnahmen (z. B. Rotation) vermindert werden können.¹¹

Unmittelbar nach der Gefährdungsanalyse erstellte das BAF für alle Arbeitsgebiete eine Risikoanalyse. Es prüfte in Frage kommende Maßnahmen und benannte diese schlagwortartig: Z. B. Transparenz, Mehr-Augen-Prinzip, Einhaltung der gesetzlich und vorgeschriebenen Verfahrensregeln. Das in Nummer 4.2 der Richtlinie enthaltene Rotationsgebot bewertete es für das BAF insgesamt als nicht geeignet. In seinem an das BMVI gerichteten Abschlussbericht zur Gefährdungs- und Risikoanalyse teilte es mit, dass „von der konsequenten Anwendung des Rotationsgebotes abgesehen werden müsse.“ Da das BAF als einzige Behörde die ihr zugewiesenen Fachaufgaben wahrnehme, ergebe sich bei den einzelnen Beschäftigten ein hoher Grad an Spezialkenntnissen.

3.1.3 Risikoatlas

Neben einer sorgfältigen Gefährdungsanalyse ist auch deren Dokumentation unerlässlich. Das BMI nennt in den Empfehlungen als Dokumentationsbeispiel einen „Risikoatlas“.¹² Ein solcher Risikoatlas soll die Ergebnisse für die gesamte Behörde erfassen. Er soll dabei kein statisches Dokument sein, sondern regelmäßig gepflegt und fortgeschrieben werden, um auch bei Veränderungen einen aktuellen Überblick zu geben.¹³

Alle maßgeblichen Dokumente seiner Gefährdungs- und Risikoanalyse fasste das BAF in einem Ordner zusammen. Diese Dokumentation erklärte es im Abschlussbericht zum Risikoatlas des BAF. Zudem erklärte es, mit wenigen Ausnahmen würden für die ermittelten besonders und einfach korruptions-

¹¹ Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 9. Februar 2012, Az.: O 4-013 001-1/3, S. 5.

¹² Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 9. Februar 2012, Az.: O 4-013 001-1/3.

¹³ Handreichung der AG Standardisierung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete vom 4. Januar 2012, Az.: O 4-013 001-1/6, S. 15.

gefährdeten Arbeitsgebiete durchgängig „risikomindernde Maßnahmen“ greifen. Diese Aussage konkretisierte es nicht.

Dem Risikoatlas konnte der Bundesrechnungshof weder durchzuführende oder durchgeführte Rotationsmaßnahmen noch Gründe für den Verzicht auf Rotation entnehmen. Insbesondere begründete und dokumentierte das BAF das Vorliegen von richtlinienkonformen „Ausnahmen“ vom Rotationsgebot nicht für den jeweiligen, besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplatz.

3.1.4 Umsetzen von Maßnahmen

Auf der Grundlage seiner Erkenntnisse aus der Gefährdungs- und Risikoanalyse ordnete das BAF die Bereiche Haushalt und Vergabe zum 1. Januar 2017 neu zu. Es teilte das Sachgebiet „Organisation/Haushalt/Innerer Dienst/IT“ in die Sachgebiete „Innerer Dienst/Vergabe/Arbeitsschutz“ und „Haushalt/Organisation/IT“ auf. Mit dieser Aufteilung setzte es zugleich eine zentrale Forderung in Nummer 11.2 der Richtlinie um, wonach die Vorbereitung, Planung und Bedarfsbeschreibung einerseits und die Durchführung von Vergabeverfahren andererseits sowie möglichst auch die spätere Abrechnung grundsätzlich organisatorisch zu trennen sind. In den Risikoatlas pflegte es diese Organisationsänderung bisher nicht ein.

3.1.5 Würdigung und Empfehlung

Der Bundesrechnungshof begrüßte, dass der Gefährdungsanalyse des BAF eine Aufgabenkritik vorausging und es auf dieser Grundlage die Korruptionsgefährdung aufgabenbezogen identifizierte. Ein solches Vorgehen erleichtere die Anpassung der Gefährdungsanalyse bei Umorganisationen und Aufgabenverlagerungen. Selbst bei kleinen Veränderungen könne das BAF unmittelbar feststellen, welche Auswirkungen diese auf die betroffenen Arbeitsgebiete bzw. Dienstposten haben. Insgesamt verfüge es über eine gute Grundlage für die nachgelagerte Risikoanalyse.

Kritisch sah der Bundesrechnungshof hingegen, dass es die Gefährdungsanalyse bei organisatorischen Änderungen bislang nicht aktualisierte. So habe es z. B. die Aufteilung des Sachgebietes „Organisation/Haushalt/Innerer Dienst/IT“ nicht in den Risikoatlas eingepflegt. Die dem Bundesrechnungshof vorliegenden Dokumente zur Gefährdungsanalyse wiesen vielmehr einen Stand aus den Jahren 2013/2014 aus. Aus den Unterlagen des BAF gehe auch nicht

hervor, ob und inwieweit es die Wirksamkeit der im jeweiligen Fall bereits eingesetzten Sicherungsmaßnahmen überprüfte. Insbesondere bemängelte der Bundesrechnungshof, dass es bei der Prüfung möglicher Präventionsmaßnahmen die Rotation als zentrales Instrument der Korruptionsprävention pauschal ablehnte. Hierzu verwies der Bundesrechnungshof auf seine Ausführungen zu Textziffer 3.2.2.

Der Bundesrechnungshof empfahl dem BAF, seine Gefährdungsanalyse und den Risikoatlas bei organisatorischen oder aufgabenbezogenen Änderungen zeitnah fortzuschreiben. So könne es bei den turnusmäßigen Gefährdungsanalysen auf einen aktuellen Datenbestand zurückgreifen und den Aufwand in Grenzen halten.

Bei der Prüfung und Dokumentation der aufgabenbezogenen Präventionsmaßnahmen solle das BAF konkreter werden und insbesondere darlegen, wie, wann und von wem die bisher nur abstrakt benannten Maßnahmen umgesetzt werden sollen.

3.1.6 Stellungnahme des BAF

Das BAF erklärte, in den besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten neu hinzugekommene Dienstposten seien in der Regel an bereits vorhandenen Dienstposten gespiegelt worden. Insoweit habe es nur einen Mengenzuwachs gegeben. Ferner habe es die turnusmäßig anstehende Gefährdungs- und Risikoanalyse aufgrund der Prüfung durch den Bundesrechnungshof zurückgestellt. Es wolle abwarten, ob Empfehlungen des Bundesrechnungshofes und ggf. neue Erkenntnisse aus der Prüfung in die Risikoanalyse einfließen müssten.

Das BAF machte geltend, dass in der Richtlinie nicht ausdrücklich beschrieben sei, wie konkret die Präventionsmaßnahmen dargestellt sein müssten. Aus diesem Grund sei der Risikoatlas in dieser Form an das BMVI weitergeleitet worden. Das BMVI habe den Detaillierungsgrad nicht bemängelt. Das BAF sagte zu, bei der Fortschreibung der Gefährdungsanalyse die Empfehlung des Bundesrechnungshofes zu berücksichtigen und die Sicherungsmaßnahmen zu präzisieren.

3.1.7 Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof erkennt an, dass sich ein Personalaufwuchs nicht zwingend auf die Gefährdungsanalyse auswirken muss. Im besten Fall eröffnet er jedoch neue Möglichkeiten für Sicherungsmaßnahmen in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten. Insoweit hält der Bundesrechnungshof seine Empfehlung aufrecht, dass das BAF bei Veränderungen in der Aufgabenwahrnehmung die Gefährdungs- und Risikoanalyse überprüfen und ggf. aktualisieren sollte. Insoweit begrüßt er auch die Zusage des BAF, seine Empfehlungen zukünftig zu berücksichtigen. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.

3.2 Präventionsmaßnahmen

Abhängig von den Ergebnissen der Risikoanalyse ist nach Nummer 2, letzter Satz der Richtlinie zu prüfen, wie die Aufbau-, Ablauforganisation und/oder die Personalzuordnung in den besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten zu ändern ist. Generell ist die Verwendungsdauer der Beschäftigten auf besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsplätzen zu begrenzen. Die aus der Risikoanalyse abgeleiteten Handlungsbedarfe sind ggf. aber auch auf andere Weise umzusetzen. Dazu gehört die Einführung neuer Sicherungsmaßnahmen, z. B. durch das Sicherstellen von Transparenz oder das Einführen eines Mehr-Augen-Prinzips.

3.2.1 Mehr-Augen-Prinzip (Nummer 3.1 der Richtlinie)

Als risikomindernde Maßnahme benennt das BAF im Risikoatlas bei einzelnen Aufgaben das Vier- bzw. Mehr-Augen-Prinzip. Das Handbuch des BAF (Version 3.0), in dem es die Prozesse für einen Großteil seiner Aufgaben beschreibt, führt das Vier-Augen-Prinzip allein für den Prozess „Sicherheitsbewertung“ auf und regelt es für diesen Prozess näher.

Nach Einschätzung des BAF ist in vielen Arbeitsgebieten das Mehr-Augen-Prinzip schon deshalb erfüllt, weil seine Referate teilweise interdisziplinär an Entscheidungen arbeiten (z. B. bei Audits) oder mit weiteren Institutionen zusammenwirken und diese seine Arbeit von außen kontrollieren.

Würdigung und Empfehlung

Das Mehr-Augen-Prinzip ist im Sinne der Richtlinie dann realisiert, wenn ein anderer Beschäftigter („auf Augenhöhe“) einen Vorgang fachnah mit prüft. Eine fachnahe Zweitprüfung setzt somit voraus, dass eine gleichermaßen qualifizierte Person den Vorgang vollständig und unter denselben fachlichen Aspekten kontrolliert. Die zweite Person verantwortet das Ergebnis damit vollständig inhaltlich mit.

Das Mehr-Augen-Prinzip wird insbesondere durch Regelungen zur Mitzeichnung sichergestellt. Eine Mitzeichnung unter anderen fachlichen Aspekten oder lediglich unter Teilaspekten genügt den Anforderungen an ein Mehr-Augen-Prinzip hingegen nicht.¹⁴ Ferner ist das Mehr-Augen-Prinzip auch dann nicht erfüllt, wenn es sich in einer Kenntnisnahme der Vorgesetzten auf dem Dienstweg erschöpft.

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, dass allein aus der Benennung des Mehr-Augen-Prinzips im Risikoatlas für die einzelnen Aufgaben nicht erkennbar sei, ob es sich tatsächlich um eine fachnahe Zweitprüfung handele.

Bei der anstehenden Gefährdungs- und Risikoanalyse solle das BAF daher überprüfen, ob es das Mehr-Augen-Prinzip im Sinne von Nummer 3.1 der Richtlinie anwende.

Stellungnahme des BAF

Das BAF trug vor, das Mehr-Augen-Prinzip nur dann im Risikoatlas als risikomindernde Maßnahme aufzuführen, wenn eine Verordnung oder ein Erlass in dem jeweiligen Bereich greife. Hierzu legte es beispielhaft ein Aufsichtshandbuch vor, in dem es eine Mitzeichnung bei der Erstellung von Auditberichten benennt. Das BAF beabsichtige, bei der anstehenden Fortschreibung die Gefährdungsanalyse und den Risikoatlas um geltende Regelungen zu ergänzen. Im Übrigen wies es darauf hin, dass es das Mehr-Augen-Prinzip in keinem Falle als alleinige Maßnahme nenne; vielmehr würden stets eine bis zwei weitere risikomindernde Maßnahmen greifen.

¹⁴ Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 9. Februar 2012, Az.: O 4-013 001 – 1/3, S. 5.

Abschließende Würdigung

Die Benennung der maßgeblichen Regelungen allein reicht aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht aus. Er erwartet, dass das BAF die anzuwendenden Regelungen darauf überprüft, ob diese nicht nur die Mitzeichnung zu Teilaspekten, sondern tatsächlich fachnahe Zweitprüfungen vorgeben. Zudem muss es sicherstellen, dass die Arbeitsgebiete diese Regelungen richtlinienkonform umsetzen. Dies gilt auch, wenn weitere risikomindernde Maßnahmen ergriffen werden.

Mit diesen Hinweisen verzichtet der Bundesrechnungshof darauf, den Punkt im laufenden Prüfungsverfahren weiter zu erörtern.

3.2.2 Rotation (Nummer 4.2 der Richtlinie)

Rotation aus Gründen der Korruptionsprävention wendet das BAF bislang nicht an. Personalrotation bzw. Veränderungen seiner Teamzusammensetzungen gehen allenfalls mit Personalfluktuation einher.

Interne Anweisungen, die seine personalverwaltende Stelle anhalten, die Verwendungsdauer der Beschäftigten zu überwachen, die Notwendigkeit einer Rotation zu prüfen und entsprechende Maßnahmen umzusetzen, existieren im BAF nicht. In seinem Personalverwaltungssystem erfasst es weder das Merkmal der besonderen Korruptionsgefährdung einer Aufgabe noch die Verwendungsdauer der Beschäftigten in einer solchen Aufgabe.

In seinem Abschlussbericht zur Gefährdungs- und Risikoanalyse beschränkt es sich auf die pauschale Aussage, dass „von der konsequenten Anwendung des Rotationsgebotes abgesehen werden müsse.“ Dies begründete es mit einem hohen Grad an Spezialkenntnissen seiner Beschäftigten. Das Vorliegen von Ausnahmegründen vom Rotationsgebot dokumentierte es nicht für den einzelnen als besonders korruptionsgefährdet eingestuften Arbeitsplatz.

Tatsächlich verfügt ein Teil des Personals des BAF über eine für die jeweils wahrgenommenen Aufgaben erforderliche und besondere berufliche Vorbildung/Qualifikation (z. B. ehemalige Fluglotsen, Piloten). Andererseits beschäftigt das BAF in Fachaufgaben zum Teil Personen ohne eine solche spezielle berufliche Vorbildung. Dies ergab sich auch aus Stellenausschreibungen zum Zeitpunkt der Erhebung.

Würdigung und Empfehlung

In besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten ist die Verwendungsdauer des Personals grundsätzlich auf maximal fünf Jahre zu begrenzen. Denn mit zunehmender Verweildauer in ein und derselben Tätigkeit nimmt die Gefahr zu, dass Beschäftigte auf korruptive Anbahnungsversuche eingehen.¹⁵ Der Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages hat in seiner Sitzung am 26. September 2008 zur Umsetzung des Rotationsgebotes die Erwartung geäußert, dass jede Bundesbehörde in ihrem Bereich alle Möglichkeiten für eine wirksame Korruptionsprävention nutzt. Dabei kommt der Rotation neben anderen Präventionsmaßnahmen eine bedeutende Rolle zu.

Rotation kann sowohl durch den Wechsel der betroffenen Beschäftigten (Personalrotation) als auch durch den Wechsel der besonders korruptionsgefährdeten Aufgabe zu einem anderen Arbeitsplatz/Dienstposten (Aufgabenrotation) erreicht werden.¹⁶ Entscheidend ist, dass das Entstehen eines möglicherweise korruptiven Beziehungsgeflechts verhindert wird.

Der Bundesrechnungshof wies darauf hin, Satz 2 der Nummer 4.2 der Richtlinie enthalte einen Ausnahmetatbestand für den Fall, dass eine Rotation sich aus fachlichen oder (personal-)wirtschaftlichen Gründen als nicht durchführbar erweise. Danach sei eine Verlängerung der Verwendungsdauer und damit ein (zeitweiliger) Verzicht auf Rotation in begründeten Ausnahmefällen zulässig. Dies könne sich z. B. aus der Spezialisierung von Beschäftigten ergeben, wenn für die Aufnahme einer bestimmten Tätigkeit eine besondere berufliche Vorbildung (z. B. Informatik- oder Medizinstudium) oder ein aufwendiges mehrjähriges Qualifikationsverfahren zwingend erforderlich sei.

Der gänzliche Verzicht auf eine strukturierte Rotation entspreche den Anforderungen der Richtlinie nicht. Der pauschale Verweis des BAF auf die fachliche Spezialisierung seiner Beschäftigten entbinde es daher nicht von der Pflicht, die Rotationsnotwendigkeit für besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete zu prüfen. Insbesondere die hohe Dichte an besonders korruptions-

¹⁵ Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen vom 10. Juni 2010, Az.: O 4-013 004/5, S. 3.

¹⁶ Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 9. Februar 2012, Az.: O 4-013 001 – 1/3, S. 6.

gefährdeten Aufgaben im BAF mache eine einzelfallbezogene Betrachtung zwingend erforderlich.

Der Bundesrechnungshof erkannte an, dass eine starr angelegte und zeitlich vorgegebene Personalrotation in hoch spezialisierten Aufgabenbereichen mit spezialisiertem und nur in geringer Zahl verfügbarem Fachpersonal an Grenzen stoßen könne. Zudem könne durch eine konsequente Rotation in Fachbereichen mit geringer Größe und zugleich hochgradiger Spezialisierung auch die zur Aufgabenerfüllung benötigte Fachkompetenz verloren gehen.

Dennoch könne die Spezialisierung seiner Beschäftigten nur dann einer Personalrotation entgegenstehen, wenn für die Ausführung einer bestimmten Tätigkeit eine besondere berufliche Vorbildung oder ein aufwendiges mehrjähriges Qualifikationsverfahren zwingend erforderlich sei. Eine reine Erfahrungsspezialisierung durch langjährigen Einsatz auf einem Dienstposten/Arbeitsplatz reiche nicht aus, um (dauerhaft) auf eine Rotation zu verzichten.¹⁷ Vielmehr müsse es hier einen zusätzlichen Qualifizierungsaufwand oder eine längere Einarbeitungszeit im Interesse einer wirksamen Korruptionsprävention und zum Schutz der Beschäftigten in Kauf nehmen.

Um in Zukunft eine sachgerechte Rotation zu ermöglichen, forderte der Bundesrechnungshof das BAF auf, die Verwendungsdauer seiner Beschäftigten in besonders korruptionsgefährdeten Aufgabengebieten zu erfassen und zu überwachen. Auch wäre es hilfreich, wenn es das Merkmal der besonderen Korruptionsgefährdung einer Aufgabe und die Dauer der Verwendung des Personals in sein Personalverwaltungssystem einpflege, um diese Daten dann automatisiert auswerten zu können.

Bei der nächsten Gefährdungs- und Risikoanalyse solle das BAF für jede besonders korruptionsgefährdete Aufgabe bei Vorliegen einer Rotationsnotwendigkeit beide Formen der Rotation prüfen, das Prüfungsergebnis dokumentieren und etwaige Handlungsoptionen umsetzen. Nur dort, wo es stichhaltig das hohe Maß an Spezialisierung belegen könne, das nur durch eine spezifische Berufsausbildung oder besonders aufwendige Qualifizierungsmaßnahme erreichbar sei, dürfe es auf die Rotation verzichten. In diesen Fällen müsse es

¹⁷ Handreichung der AG Rotation zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen vom 10. Juni 2010, Az.: O 4-013 004/5, S. 11.

eine besondere Kontrolle des Arbeitsbereichs durch Vorgesetzte sicherstellen und weitere wirksame Ausgleichsmaßnahmen festlegen.

Es empfehle sich, die absehbaren Rotationsnotwendigkeiten frühzeitig und transparent in die Personalplanung für die betroffenen Organisationseinheiten einzubeziehen. So könne das BAF vorsorgen, dass eine wirksame Korruptionsprävention die Funktionsfähigkeit des Arbeitsgebietes nicht nachhaltig beeinträchtigt. Auch könne es auf diese Weise die Akzeptanz der Maßnahmen unter den Betroffenen erhöhen.

Durch geeignete Steuerungs- und Überwachungsmechanismen solle das BAF sicherstellen, dass in Fällen unterbliebener Rotation die angeführten Hinderungsgründe stichhaltig und Ausgleichsmaßnahmen wirksam sind. Dabei solle es festlegen, in welchem Turnus eine erneute Prüfung zum Fortbestehen der Hinderungsgründe und zur Wirksamkeit der Ausgleichsmaßnahmen stattfinden soll. Da sich das BAF personell weiterhin im Aufwuchs befinde, könnten sich in Zukunft heute nicht absehbare Rotationsmöglichkeiten ergeben.

Soweit das BAF das Mehr-Augen-Prinzip als Ausgleichsmaßnahme für den Verzicht auf Rotation einsetze und die jeweiligen Vorgesetzten die fachnahe Zweitprüfung wahrnehmen, wäre die zusätzliche Fach- und Dienstaufsicht als Ausgleichsmaßnahme nicht mehr möglich. Schließlich dürfe es weiterhin nicht außer Acht lassen, dass neben der verlängerten Verweildauer als solcher die langjährige Zusammenarbeit von Teams mit gleicher Aufgabe ebenfalls die Entwicklung korruptionsanfälliger Beziehungsgeflechte begünstigen könne. Daher könne das Mehr-Augen-Prinzip seinen Zweck als Kompensationsmaßnahme nur erfüllen, wenn das BAF regelmäßig die Zusammensetzung der Teams verändere.

Stellungnahme des BAF

Das BAF sagte zu, die in einigen Arbeitsbereichen bereits bestehenden Rotationsmechanismen bei der Fortschreibung der Gefährdungsanalyse detaillierter herauszuarbeiten. Auch beabsichtige es, Einzelfallprüfungen zu Rotationsmöglichkeiten durchzuführen und zu dokumentieren. Zudem habe der Personalsowachs bereits Möglichkeiten der Aufgabenrotation geschaffen.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof hält an seiner Empfehlung fest, die Verwendungsdauer in besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten zu erfassen und zu überwachen. Er begrüßt, dass das BAF der besonderen Bedeutung der Rotation entsprechend beabsichtigt, seinen Empfehlungen zu folgen. Im Rahmen des laufenden Prüfungsverfahrens erörtert es diesen Punkt nicht weiter.

4 Ansprechperson für Korruptionsprävention (Nummer 5 der Richtlinie)

Mit Schreiben vom 10. Februar 2014 bestellte das BAF die derzeitige Ansprechperson für Korruptionsprävention. Das Bestellungsschreiben verweist allgemein auf Nummer 5 der Richtlinie. Die Beschäftigten informierte es über die Bestellung per E-Mail.

Die Rolle und die Kontaktdaten der Ansprechperson weist das BAF in seinem Geschäftsverteilungsplan aus. Die Ansprechperson ist über ihre persönliche E-Mail-Adresse erreichbar. Ein Funktionspostfach für die Korruptionsprävention richtete das BAF nicht ein.

Im Intranet benennt das BAF die Ansprechperson und erklärt, dass diese bei den Maßnahmen gegen Korruption unterstütze. Ansonsten verweist es auf weiterführende, teils ressortinterne Links.

Der Internetauftritt des BAF enthält weder Hinweise auf die Ansprechperson noch Informationen zu dem Thema Korruptionsprävention. Lediglich im Jahresbericht 2015/2016 des BAF, der von seiner Internetseite heruntergeladen werden kann, informiert es in knapper Form zur Korruptionsprävention.

Die Ansprechperson nimmt ihre Rolle im Nebenamt wahr, zusätzlich zu ihren Aufgaben als Sachbearbeiterin im Bereich Organisation. Sie ist für die Umsetzung der Richtlinie im BAF zuständig.

Würdigung und Empfehlung

Die Ansprechperson kann ihrer Schlüsselrolle in der Korruptionsprävention nur dann ausreichend nachkommen, wenn sie und ihre Aufgaben allen eventuell Betroffenen innerhalb und außerhalb des BAF bekannt gemacht werden.

Daher regte der Bundesrechnungshof an, die Darstellung zur Korruptionsprävention im Intranet um den konkreten Aufgabenkatalog der Ansprechperson, Informationen zu ihrer Erreichbarkeit und ggfs. ein Foto zu ergänzen.

Um eine eindeutige Trennung von den neben der Korruptionsprävention wahrzunehmenden Aufgaben auch nach außen sichtbar zu machen, empfahl der Bundesrechnungshof, ein Funktionspostfach Korruptionsprävention einzurichten.

Damit auch für Außenstehende erkennbar wird, dass das BAF Korruptionsprävention betreibt und eine Ansprechperson für Anfragen zur Verfügung steht, solle es deren Kontaktdaten an exklusiver Stelle seiner Homepage ausweisen. Für potenzielle externe Hinweisgeber müsse erkennbar sein, an wen sie sich wenden könnten.

Für zukünftige Bestellungen regte der Bundesrechnungshof an, die Aufgaben der Ansprechperson im Bestellungsschreiben nicht nur durch bloßen Verweis auf die Kann-Vorschrift der Richtlinie (Nummer 5.1) zu umschreiben, sondern ausdrücklich zu benennen.

Stellungnahme des BAF

Das BAF erklärte, zwischenzeitlich ein Funktionspostfach Korruptionsprävention eingerichtet zu haben. Ferner habe es die Kontaktdaten der Ansprechperson auf der Internetseite und im Organisationsplan veröffentlicht.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass das BAF die Erreichbarkeit seiner Ansprechperson verbessert hat. Er erwartet weiterhin, dass bei zukünftigen Bestellungen die Aufgaben der Ansprechperson festgelegt werden. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.

5 Ergebnis

Im Ergebnis setzt das BAF die Richtlinie für Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung sowie ressortspezifische Vorgaben in weiten Teilen um.

Die Bedeutung des BAF mit seinen zahlreichen Aufsichts- und Kontrolltätigkeiten im Bereich der Flugsicherung stellt hohe Anforderungen an die Integrität seines Handelns. Aus dieser verantwortungsvollen Stellung heraus ist

das BAF gefordert, alles Notwendige zu tun, um schon den Anschein einer Korruptionsanfälligkeit zu vermeiden. Daher sieht der Bundesrechnungshof nach wie vor Verbesserungsbedarf bei der Umsetzung der Sicherungsmaßnahmen, insbesondere bei der Rotation. Der Bundesrechnungshof erwartet, dass das BAF künftig für jedes besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiet die Rotationsnotwendigkeit prüft, jede Ausnahme begründet und entsprechende Ausgleichsmaßnahmen ergreift. Ferner sollte das BAF sicherstellen, dass das Mehr-Augen-Prinzip als risikomindernde Maßnahme richtlinienkonform angewendet wird.

Moebus

Kamp