



Abschließende Mitteilung

an die
Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt

über die Prüfung

Korruptionsprävention in der Generaldirektion
Wasserstraßen und Schifffahrt und ihrem nach-
geordneten Bereich

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 – 1126

Bonn, den 18. Mai 2018

Inhaltsverzeichnis

0	Zusammenfassung	3
1	Vorbemerkungen	6
2	Allgemeines	6
2.1	Reform der WSV	6
2.2	Rechtlicher Rahmen der Korruptionsprävention	7
2.2.1	Regelungen der Bundesregierung und Umsetzungshilfen	7
2.2.2	Ressortspezifische Regelungen	8
3	Korruptionsprävention in der GDWS und ihrem nachgeordneten Bereich	8
3.1	Zuständigkeiten	8
3.2	Feststellen besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete	10
3.2.1	Vorgehensweise	10
3.2.2	Gefährdungs- und Risikoanalysen	13
3.3	Verwendungsdauer des Personals	16
4	Berichterstattung zur Korruptionsprävention	17

0 Zusammenfassung

Der Bundesrechnungshof hat geprüft, wie die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) und ihr nachgeordneter Bereich die Vorgaben zur Korruptionsprävention umsetzten. Er teilte seine Erkenntnisse der GDWS am 21. November 2017 mit. Die Stellungnahme der GDWS datiert vom 8. März 2018. Nach Auswertung stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest:

- 0.1 Die ehemaligen sieben Direktionen der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung (WSV) bestellten jeweils eine Ansprechperson für Korruptionsprävention und nahmen dabei Aufgabenhäufungen in Kauf. Eine Ansprechperson für den Standort Bonn mit einer Koordinierungsfunktion für alle Standorte bestellte die GDWS im April 2017. Der Bundesrechnungshof empfahl der GDWS, den Ansprechpersonen ausreichend zeitliche Kapazitäten für ihre wichtige Funktion einzuräumen.

Die GDWS beschrieb die Korruptionsprävention als ein wesentliches behördliches Ziel der WSV. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Ansprechpersonen seien zwischenzeitlich abgestimmt worden.

Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt. (Tz. 3.1)

- 0.2 Als Hilfsmittel für eine einheitliche Bewertung korruptionspräventiver Maßnahmen in Risikoanalysen führten die Direktionen eine sog. „Toolbox“ ein. Das Anwenden unterschiedlicher Versionen führte allerdings zu Risikoanalysen auf der Basis ungleicher Grundlagen. Der Einsatz der Toolbox ermöglichte zudem ein methodisch fehlerhaftes Herabstufen der zuvor in der Gefährdungsanalyse festgestellten Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete. Der Bundesrechnungshof empfahl, eine verbindliche Arbeitsanweisung für die WSV zu erstellen. Darin wäre u. a. festzulegen, dass die Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete abschließend in der Gefährdungsanalyse festzustellen und folglich ein Herabstufen in der Risikoanalyse unzulässig sei.

Die GDWS führte aus, sie habe begonnen, die Korruptionsprävention in der WSV nach einheitlichen Grundlagen sicherzustellen. Viele Empfehlungen des Bundesrechnungshofes würden sich bereits im beabsichtig-

ten Handeln der WSV widerspiegeln. Auch stellte die GDWS eine verbindliche Arbeitsanweisung "Umsetzung Korruptionsprävention" in Aussicht.

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die GDWS wichtige Schritte für eine richtlinienkonforme Korruptionsprävention einleiten will. Er kritisiert, dass dies erst fünf Jahre nach Errichtung geschieht. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren aber erledigt. (Tz. 3.2.1)

- 0.3 Einige Direktionen folgten der Aufforderung des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur aus dem Jahr 2012 nicht, neue Gefährdungs- und Risikoanalysen durchzuführen. Vorhandene Gefährdungs- und Risikoanalysen waren in der WSV uneinheitlich und teilweise nicht aktualisiert. Der Bundesrechnungshof empfahl, aktuelle und einheitliche Gefährdungs- und Risikoanalysen in der WSV sicherzustellen.

Die GDWS beabsichtigte festzulegen, dass die Gefährdungsanalysen der WSV künftig zeitnah bei Umorganisationen oder Aufgabenveränderungen, spätestens aber nach fünf Jahren zu prüfen und anzupassen sind.

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass neue Gefährdungs- und Risikoanalysen nach der Ressortvorgabe des BMVI spätestens nach fünf Jahren nicht nur zu prüfen, sondern generell durchzuführen sind. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren erledigt.

(Tz. 3.2.2)

- 0.4 Sofern Dienststellen der WSV Aufgaben- und Personalrotation prüften, begrenzten sie die Verwendungsdauer des Personals nicht. Der Bundesrechnungshof empfahl, die Rotationsnotwendigkeit einzelfallbezogen zu prüfen, Ausnahmen nachvollziehbar zu dokumentieren und ggfs. personalwirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen zu ergreifen.

Die GDWS sagte zu, den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes zu folgen. Der Punkt ist im laufenden Prüfungsverfahren damit erledigt. (Tz. 3.3)

- 0.5 Die Beiträge der WSV zum Jahresbericht über die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung basierten entgegen der Angaben nicht auf Daten der Jahre 2015 und 2016. Berichtsbeiträge enthielten zudem Mehrfachzählungen von besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten. Der Bundesrechnungshof empfahl, für künftige Berichtsbeiträge die zu meldenden Daten detailliert zu beschreiben und auf Basis aktualisierter Daten zu melden.

Die GDWS sagte zu, einheitliche Grundlagen für die Korruptionsprävention in der WSV zu schaffen und so auch die Berichtslage nachvollziehbar sowie belastbar zu machen.

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

1 Vorbemerkungen

Der Bund trägt die Verantwortung für Neu- und Ausbau sowie Erhaltung und Betrieb der Bundeswasserstraßen. Hierzu bedient er sich der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV). Als zentrale Mittelbehörde der WSV nimmt die Generaldirektion Wasserstraßen und Schifffahrt (GDWS) mit ihren nachgeordneten Wasserstraßen- und Schifffahrtsämtern (WSÄ) hoheitliche und Unterhaltungsaufgaben wahr. Die der GDWS ebenfalls nachgeordneten Wasserstraßen-Neubauämter sind für größere Ersatz- und Neubauvorhaben zuständig.

Aufgrund der Dichte an Aufgaben mit Außenkontakten und des verwalteten Finanzvolumens hat die Korruptionsprävention in der WSV eine besondere Bedeutung. Der Bundesrechnungshof hat erhoben, wie die GDWS die Korruptionsprävention in der WSV organisierte und die Vorgaben zur Korruptionsprävention für ihren Zuständigkeitsbereich umsetzte. Örtliche Erhebungen führte der Bundesrechnungshof im Juni und Juli 2017 an den Standorten in Bonn, Münster, Mainz, Würzburg und Kiel durch.

Der Bundesrechnungshof teilte seine Erkenntnisse der GDWS am 21. November 2017 mit. Die Stellungnahme der GDWS datiert vom 8. März 2018. Nach Auswertung stellt der Bundesrechnungshof das Ergebnis des Prüfungsverfahrens abschließend fest.

2 Allgemeines

2.1 Reform der WSV

Mit Errichtung der GDWS zum 1. Mai 2013 setzte das Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) einen wesentlichen Baustein der Reform der WSV um. Die bis dahin regional wahrgenommenen Aufgaben und Kompetenzen der WSV führte es in einer zentralen Mittelbehörde zusammen. Die vormaligen sieben Wasser- und Schifffahrtsdirektionen (Direktionen) löste es organisatorisch auf, sie sind heute Standorte der GDWS.

Die GDWS hat 873 Beschäftigte. Den nachgeordneten Dienststellen gehören insgesamt 11 207 Beschäftigte an.¹ Das beabsichtigte Zusammenführen ihrer

¹ Jahresbericht 2016 über die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, Anhang 3, Tabelle b, Stand: 22. Juni 2017.

Aufgaben und des Personals am Standort Bonn wird aufgrund der umfassenden Zusagen zur Sozialverträglichkeit der WSV-Reform noch Jahre andauern. Insoweit nehmen die Beschäftigten der GDWS Aufgaben derzeit noch verteilt auf acht Standorte wahr.

In den ersten Jahren nach der Errichtung organisierte sich die GDWS nach der vom BMVI vorgegebenen Zielstruktur. Aufgaben, die die Direktionen bis zur WSV-Reform mit regionaler Zuständigkeit wahrgenommen hatten, bündelte sie in neuen Organisationseinheiten mit übergreifender Zuständigkeit für die gesamte WSV. Im Jahr 2015 führte das BMVI einen aktualisierten Aufgabengliederungsplan ein, der alle Aufgaben der WSV ausweist.

Als Mittelbehörde führt die GDWS Aufsicht über 46 Unterbehörden (39 WSÄ und 7 Wasserstraßen-Neubauämter). In einem weiteren Schritt der Reform beabsichtigt die GDWS, die Zahl der WSÄ auf 17 zu verringern; sämtliche Standorte sollen dabei dauerhaft erhalten bleiben.

2.2 Rechtlicher Rahmen der Korruptionsprävention

2.2.1 Regelungen der Bundesregierung und Umsetzungshilfen

Für die Bundesverwaltung gilt die „Richtlinie zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“ (Richtlinie) einschließlich Anlagen.²

Zusätzlich formulierte das Bundesministerium des Innern (BMI) die „Empfehlungen zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung“.³ Sie enthalten erläuternde Hinweise zu fast allen Bestimmungen der Richtlinie. Interministerielle Arbeitsgruppen erarbeiteten zudem Handreichungen zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete und zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen.⁴ Diese geben Hilfestellungen zu den Themen Gefährdungsanalyse und Rotation.

² Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004, Bundesanzeiger Nr. 148, S. 17745 mit dem Verhaltenskodex für die Bediensteten (Anlage 1) und dem Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen (Anlage 2).

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

⁴ 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.

Zentrales Element und Grundlage für Maßnahmen zur Korruptionsprävention ist das in Nr. 2 der Richtlinie geforderte Feststellen und Analysieren besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete.

2.2.2 Ressortspezifische Regelungen

Im Jahr 2006 beschloss das BMVI mit den Geschäftsbereichsbehörden ein standardisiertes zweistufiges Verfahren für das Erstellen von Gefährdungs- und Risikoanalysen. So wollte es für seinen Geschäftsbereich einen einheitlichen und verbindlichen Standard, vergleichbare Darstellungen und Ergebnisse erreichen. In einem ersten Schritt, der Gefährdungsanalyse, soll die Gefährdung der Arbeitsgebiete bewertet werden. Die Arbeitsgebiete sind dabei in „nicht gefährdet“, „gefährdet“ oder „besonders gefährdet“ einzustufen. Das Ergebnis dieser Bewertung ist in einem Gefährdungsatlas darzustellen. In der nachfolgenden Risikoanalyse sollen für die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete korruptionspräventive Maßnahmen identifiziert werden.

Ergänzend entwickelte das BMVI das Programm „Gemeinsam gegen Korruption“.⁵ In diesem Programm gibt es für seinen Geschäftsbereich u. a. das aufgabenbezogene Durchführen von Gefährdungs- und Risikoanalysen alle fünf Jahre vor. Ferner sollen Schulungen zur Korruptionsprävention nach einem einheitlichen Fortbildungskonzept durchgeführt werden.

3 Korruptionsprävention in der GDWS und ihrem nachgeordneten Bereich

3.1 Zuständigkeiten

Die ehemaligen sieben Direktionen bestellten jeweils eine Ansprechperson für Korruptionsprävention (Ansprechperson). Diese waren nach wie vor zugleich zuständig für die Beschäftigten der Unterbehörden der jeweiligen Direktion. Die Funktion einer Ansprechperson übertrugen die Direktionen zusätzlich zu vorhandenen Aufgaben.

Das Umsetzen der Richtlinie gehörte nicht zu den Aufgaben der Ansprechpersonen. Gefährdungs- und Risikoanalysen führten zunächst die Organisationsbereiche der jeweiligen Direktionen durch. Zum Zeitpunkt der Erhebungen des Bundesrechnungshofes oblag diese Aufgabe dem Dezernat Z 10 „Allgemeine

⁵ „Gemeinsam gegen Korruption“ – Antikorruptionsprogramm des BMVI, Stand: Oktober 2014.

Organisation“ in der Zentralabteilung der GDWS. Die Unterbehörden der WSV führten eigenständig Gefährdungs- und Risikoanalysen nach den weiterhin geltenden regionalen Vorgaben durch. Die Ergebnisse legten sie der jeweils zuständigen Ansprechperson vor.

Die Bestellungen der Ansprechpersonen und deren Zuständigkeitsbereiche veränderte die GDWS seit ihrer Errichtung nicht. Die Ansprechpersonen nahmen weiterhin die ihnen übertragenen Aufgaben für den Standort selbst sowie für alle regional zugeordneten Unterbehörden wahr.

Eine Ansprechperson für den Standort Bonn mit einer Koordinierungsfunktion für alle Standorte bestellte die GDWS im April 2017. Sie konkretisierte deren Zuständigkeiten u. a. auf das Vorschlagen einheitlicher Standards für die gesamte WSV. Diese Aufgabe nahm diese Ansprechperson zusätzlich (neben einer Dezernatsleitung und weiteren Sonderfunktionen) wahr.

In den Bestellungsschreiben der WSV war die Korruptionsprävention gegenüber den von den Ansprechpersonen ansonsten wahrzunehmenden Aufgaben nicht priorisiert. Auch war kein Arbeitszeitanteil für die Korruptionsprävention ausgewiesen; den Personalbedarf hierfür ermittelte die GDWS nicht. Sie hatte keine Kenntnis zum tatsächlichen Aufwand für diese Aufgaben.

Würdigung und Empfehlung

Erst fast vier Jahre nach ihrer Errichtung im Jahr 2013 schuf die GDWS eine koordinierende Funktion für die Umsetzung der Korruptionsprävention. Damit verzögerte sie das aus Sicht des Bundesrechnungshofes zwingend notwendige Abstimmen eines einheitlichen Vorgehens in der WSV. Es habe dabei nicht ausgereicht, den Ansprechpersonen diese wichtige Funktion zusätzlich zu den ansonsten bereits wahrzunehmenden Aufgaben zu übertragen.

Der Bundesrechnungshof empfahl, den Ansprechpersonen ausreichend zeitliche Kapazitäten einzuräumen. Bei der koordinierenden Ansprechperson sei der zusätzliche Abstimmungsaufwand mit den anderen Ansprechpersonen und dem Dezernat Z 10 zu berücksichtigen.

Stellungnahme der GDWS

Die GDWS beschreibt die Korruptionsprävention als ein wesentliches behördliches Ziel der WSV. Neben den standortbezogenen Ansprechpersonen habe sie eine weitere Ansprechperson für die GDWS mit einer Koordinierungsfunktion

für alle Standorte bestellt und bekanntgemacht. Die Aufgaben und Zuständigkeiten der Ansprechpersonen seien zwischenzeitlich abgestimmt worden.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die GDWS die Korruptionsprävention als wesentliches Ziel der WSV versteht. Die Bedeutung der Korruptionsprävention muss sich aber auch in den für diese Aufgabe angesetzten Zeitanteilen widerspiegeln. Die GDWS muss den Ansprechpersonen und der koordinierenden Ansprechperson hierfür ausreichend zeitliche Kapazitäten einräumen.

Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

3.2 Feststellen besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete

3.2.1 Vorgehensweise

Die sieben Direktionen beschlossen im Jahr 2006, einheitlich aufgebaute Gefährdungs- und Risikoanalysen zu erstellen. Auf der Grundlage des geltenden Aufgabengliederungsplans entwarfen sie Aufgabentabellen mit einheitlichen Feststellungen der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete der WSV. Als Hilfsmittel für ein innerhalb der WSV einheitliches Bewerten der korruptionspräventiven Sicherungsmaßnahmen in der Risikoanalyse erarbeiteten die Direktionen eine sogenannte „Toolbox“ (Toolbox 2006) und führten sie für alle Dienststellen der WSV verbindlich ein. Eine verbindliche Arbeitsanweisung als zentrale Vorgabe für ein einheitliches Umsetzen der Korruptionsprävention nach ihrer Errichtung erstellte die GDWS nicht.

Die Toolbox 2006 war als Baukastensystem angelegt, aus dem Sicherungsmaßnahmen ausgewählt werden sollten, um eine „ausreichende Korruptionsprävention“ zu erreichen. Die Toolbox 2006 enthielt 26 Sicherungsmaßnahmen. Sie ermöglichte bei Ergreifen bestimmter Sicherungsmaßnahmen (z. B. Entscheidungstransparenz, Mehr-Augen-Prinzip, dienststellenübergreifende Aufgabenerledigung) ein direktes Herabstufen der Arbeitsgebiete auf „nicht gefährdet“.

Das BMVI erkannte die von den Direktionen vorgelegten Risikoanalysen auf Basis der Toolbox 2006 nicht an. In einem Erlass an die Präsidenten verlangte es Änderungen. So sollten personenbezogene Sicherungsmaßnahmen (z. B. Schulungen) nicht mehr bewertet und aus der Toolbox gestrichen werden. Das

BMVI forderte die Direktionen auf, am Beispiel eines WSA und einer Direktion eine Überarbeitung nach seinen Vorgaben vorzunehmen.

Im August 2008 legten die Direktion Süd und das WSA Freiburg auf Basis einer gestrafften Toolbox (Toolbox 2008) beispielhaft überarbeitete Risikoanalysen vor. Darin waren nunmehr alle Aufgabengebiete im Zusammenhang mit Vergabe-, Genehmigungs-, Aufsichts- und Überwachungstätigkeiten als besonders korruptionsgefährdet eingestuft. Das BMVI erklärte sich mit den Muster-Risikoanalysen einverstanden. Die WSV sollte diese Muster für übereinstimmende Aufgaben bei den Direktionen und den nachgeordneten Dienststellen übernehmen.

Die Toolbox 2008 enthielt 16 Sicherungsmaßnahmen. Auf dieser Grundlage konnte die WSV weiterhin besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete herabstufen. Einige Dienststellen wendeten weiter die Toolbox 2006 an, weil ihnen die Toolbox 2008 nicht bekannt war. In den Folgejahren entstanden daher Risikoanalysen auf unterschiedlichen Grundlagen.

Würdigung und Empfehlung

Das zentrale Vorgehen einer Gefährdungsstufe auf Basis des Aufgabengliederungsplans entsprach der Handreichung zur Feststellung besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete, wonach für eine Flächenverwaltung mit gleichartigen Dienststellen die Bewertung gleicher Aufgaben nach einheitlichen Kriterien vorzunehmen ist.⁶ Der Bundesrechnungshof hielt dieses Vorgehen grundsätzlich für geeignet, in der WSV ein einheitliches Verfahren zu unterstützen.

Die praktische Anwendung der Toolbox erfülle hingegen nicht die Anforderungen der Richtlinie. Insbesondere das daraus resultierende nachträgliche Herabstufen der Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete sei methodisch fehlerhaft. Auch könne das Bewertungsschema dazu verleiten, bevorzugt jene Sicherungsmaßnahmen auszuwählen, die ein direktes Herabstufen auf „nicht gefährdet“ ermöglichten, ohne die Besonderheiten des Arbeitsgebietes tatsächlich zu analysieren.

Unbestritten seien Sicherungsmaßnahmen im Ergebnis geeignet, Korruption zu erschweren und damit deren Eintrittswahrscheinlichkeit zu beeinflussen. Risi-

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

koanalysen sollten daher erfassen und analysieren, inwieweit Sicherungsmaßnahmen die (besondere) Korruptionsgefährdung begrenzen oder ob noch Handlungsbedarf bestehe.

Die Gefährdungsanalyse stelle für sich genommen jedoch schon eine wichtige Erkenntnis dar, weil sie der Behördenleitung Handlungsbedarf signalisiere. Ungeachtet etwaiger Sicherungsmaßnahmen müsse die in der Gefährdungsanalyse festgestellte Korruptionsgefährdung des Arbeitsgebietes als solche also bestehen bleiben. Auch nach dem Ergreifen von Sicherungsmaßnahmen seien die jeweiligen Arbeitsgebiete weiter als (besonders) korruptionsgefährdet einzustufen.

Die bisherigen uneinheitlichen und in der WSV zum Teil nicht bekannten Vorgaben reichten für ordnungsgemäße und effiziente Gefährdungs- und Risikoanalysen nicht aus.

Der Bundesrechnungshof empfahl, eine für alle Dienststellen der WSV verbindliche Arbeitsanweisung einzuführen. Darin wäre u. a. festzulegen, dass die besondere Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete abschließend in der Gefährdungsanalyse festzustellen und folglich ein Herabstufen in der Risikoanalyse unzulässig sei. Die Arbeitsanweisung könne dadurch auch ein einheitliches Vorgehen in der WSV unterstützen.

Stellungnahme der GDWS

Die GDWS führte aus, mit ihrer Errichtung und der Auflösung der Direktionen sei die Korruptionsprävention in der WSV nach einheitlichen Grundlagen sichergestellt und verbessert worden. Damit habe sie seit einiger Zeit begonnen. Viele Empfehlungen des Bundesrechnungshofes würden sich bereits im beabsichtigten Handeln der WSV widerspiegeln.

Insbesondere verwies die GDWS auf den einheitlichen Aufgabengliederungsplan der WSV, der die geeignete Grundlage für die Ermittlung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete in der Gefährdungsanalyse darstelle. Sie sagte zu, einheitliche Grundlagen auf der Basis dieses Aufgabengliederungsplans zu erarbeiten. Die Arbeitsgebiete und deren Gefährdungsgrad würden künftig in einem Gefährdungsatlas ausgewiesen. Dazu werde derzeit eine Gefährdungsanalyse erarbeitet, an deren Ende ein solcher Gefährdungsatlas stehe.

Nach Fertigstellen der Gefährdungsanalyse wolle die GDWS eine WSV-einheitliche Toolbox erarbeiten. Der Gefährdungsatlas und die Toolbox sollen dann als verbindliche Grundlagen und Vorgaben für das Erstellen von dienstpostenbezogenen Risikoanalysen dienen. Die Toolbox wolle sie spätestens nach fünf Jahren auf ihre Wirksamkeit hin überprüfen und ggf. aktualisieren.

Das Durchführen der individuellen Risikoanalysen, das Ableiten von Maßnahmen und das Dokumentieren sollten die jeweiligen Dienststellen (GDWS, Ämter des nachgeordneten Bereichs) verantworten.

Die GDWS stellte eine verbindliche Arbeitsanweisung "Umsetzung Korruptionsprävention" für die Dienststellen der WSV in Aussicht. Darin werde das in der Stellungnahme dargestellte „Procedere“ mit Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten festgelegt. Insbesondere werde sie in der Arbeitsanweisung vorschreiben, dass die bei der Gefährdungsanalyse festgestellte besondere Korruptionsgefährdung der Arbeitsgebiete verbindlich und bei der Risikoanalyse ein (individuelles) Herabstufen unzulässig sei.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt, dass die GDWS nun wichtige Schritte für eine richtlinienkonforme WSV-weite Korruptionsprävention einleiten und insbesondere eine verbindliche Arbeitsanweisung erstellen will. Er kritisiert, dass dies erst fünf Jahre nach Errichtung geschieht.

Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt aber erledigt.

3.2.2 Gefährdungs- und Risikoanalysen

Im März 2012 forderte das BMVI die nachgeordneten Behörden auf, bis Ende des Jahres 2012 erneut die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete festzustellen. Im jährlichen Erfahrungsaustausch informierte der Antikorruptionsbeauftragte des BMVI dazu auch die Ansprechpersonen. Zudem konkretisierte das BMVI für die WSV, dass die Vorgabe der Aktualisierung der Gefährdungs- und Risikoanalysen bis Ende des Jahres 2012 für alle Verwaltungsstufen gelte. Reformbedingte Statusverluste einzelner Behörden hätten keinen Einfluss auf die Aktualisierungen.

Die Direktionen Ost, Süd, Nordwest und West kamen der Aufforderung nach, die Direktionen Nord, Mitte und Südwest legten dem BMVI keine aktuellen Gefährdungs- und Risikoanalysen vor. Eine flächendeckende Gefährdungs- und

Risikoanalyse für alle Dienststellen der WSV entstand somit nicht. Auch führten die Dienststellen anlassbezogene Aktualisierungen und Fortschreibungen der Gefährdungs- und Risikoanalysen bei organisatorischen Änderungen uneinheitlich durch. Einzelne Bereiche aktualisierten ihre Gefährdungs- und Risikoanalysen jährlich, andere seit dem Jahr 2006 nicht mehr.

Bei der Auswertung der von ihm erhobenen Gefährdungs- und Risikoanalysen der Dienststellen stellte der Bundesrechnungshof fest, dass

- 14 Risikoanalysen auf der Toolbox 2006 und 29 auf der Toolbox 2008 basierten,
- gleiche Arbeitsgebiete hinsichtlich der Korruptionsgefährdung unterschiedlich bewertet wurden,
- gleiche besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete mit unterschiedlichen Sicherungsmaßnahmen belegt wurden und
- insbesondere bei der Verwendung der nicht mehr aktuellen Toolbox 2006 bei einigen Dienststellen ein Herabstufen von als korruptionsgefährdet erkannten Arbeitsgebieten in „nicht gefährdet“ vorgenommen wurde.

Zwei Dienststellen legten keine und neun Dienststellen legten andere Unterlagen als die angeforderten Gefährdungs- und Risikoanalysen vor, z. B. Dienstpostenlisten mit Angaben zu Gefahrenstufen und Schulungen. Zu den Dienststellen, die über keine Gefährdungs- und Risikoanalyse verfügten, gehörte auch die Zentrale der GDWS in Bonn.

Würdigung und Empfehlung

Korruptionsprävention ist für alle Dienststellen des Bundes eine verpflichtende Daueraufgabe. Dies gilt nach Auffassung des Bundesrechnungshofes für Schulungen und präventive Maßnahmen im Tagesgeschäft ebenso wie für die turnusmäßig vorzunehmende Gefährdungs- und Risikoanalyse. Es sei nicht hinnehmbar, dass die WSV beim Feststellen und Überprüfen der besonders gefährdeten Arbeitsgebiete einen derart uneinheitlichen und teilweise veralteten Stand aufweise.

Korruptionsprävention sei primär Aufgabe der jeweiligen Dienststellenleitung. Aufsichtliche Vorgaben könnten insoweit hilfreich sein. Die Direktionen hätten aber die Korruptionsprävention nicht einheitlich und nicht konsequent umge-

setzt. Das mit der Einführung der Toolbox 2006 selbst gesteckte Ziel eines einheitlichen Standards und vergleichbarer Ergebnisse habe die GDWS nicht erreicht. Vielmehr hätten sich unterschiedliche Varianten von Gefährdungs- und Risikoanalysen entwickelt, weil die Dienststellen die vom BMVI vorgegebenen Anpassungen teilweise nicht umgesetzt hätten.

Die fortdauernde Strukturreform der WSV kann aus Sicht des Bundesrechnungshofes nicht als Rechtfertigung für das Unterlassen von Gefährdungs- und Risikoanalysen herangezogen werden. Dies habe im Jahr 2012 auch die Fachaufsicht im BMVI in ihrer Aufforderung zur erneuten Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Aufgaben unmissverständlich deutlich gemacht.

Der Bundesrechnungshof regte an, das bisherige Verfahren umgehend zu überprüfen und die dargestellten Mängel zu beheben. Dies auch vor dem Hintergrund, dass ein erneutes Feststellen der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete turnusmäßig anstehe. Mit der von der GDWS inzwischen vorgegebenen funktionsorientierten Aufgabenerledigung habe sie bereits einen wichtigen Schritt für eine zentrale Aufgabensteuerung und eine einheitliche Aufgabenwahrnehmung in der GDWS gemacht. Diesen Weg solle sie konsequent auch für die Korruptionsprävention fortsetzen, in dem sie verbindliche Strukturen und ein einheitliches Vorgehen festlege. Dadurch sei künftig auch zu erwarten, dass gleiche Arbeitsgebiete hinsichtlich ihrer Gefährdung zutreffend und einheitlich bewertet würden. Auch solle die GDWS sicherstellen, dass Sicherungsmaßnahmen nach einheitlichen Maßstäben ausgewählt und angewendet würden.

Der Bundesrechnungshof empfahl, künftig die Feststellung der besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete zeitnah zu Umorganisationen oder Aufgabenveränderungen zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Dies würde zwar dazu führen, dass die GDWS in kürzeren Abständen immer wieder kleinere Korrekturen vornehmen müsse; der Aufwand bei den regelmäßigen Analysen verringere sich aber deutlich. Gerade bei knappen Personalressourcen dürfte dieses Vorgehen Vorteile bieten.

Stellungnahme der GDWS

Die GDWS beabsichtigt festzulegen, dass die Gefährdungsanalysen der WSV künftig zeitnah bei Umorganisationen oder Aufgabenveränderungen, spätestens aber nach fünf Jahren zu prüfen und anzupassen sind.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof weist darauf hin, dass neue Gefährdungs- und Risikoanalysen nach der Ressortvorgabe des BMVI spätestens nach fünf Jahren nicht nur zu prüfen, sondern generell durchzuführen sind.

Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

3.3 Verwendungsdauer des Personals

Nach der Richtlinie ist in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen die Verwendungsdauer des Personals grundsätzlich zu begrenzen; sie sollte in der Regel eine Dauer von fünf Jahren nicht überschreiten. Bei einer erforderlichen Verlängerung sind die Gründe aktenkundig zu machen.⁷

Die Prüfungserkenntnisse des Bundesrechnungshofes zeigten, dass Dienststellen der WSV – sofern sie Aufgaben- und Personalrotation überhaupt prüften – die Verwendungsdauer des Personals nicht begrenzten. Sie begründeten dies pauschal mit der vorhandenen tariflichen Personalstruktur und möglichen wirtschaftlichen Auswirkungen.

Würdigung und Empfehlung

Ein pauschaler Verzicht auf Rotation entspricht nach Ansicht des Bundesrechnungshofes nicht den Anforderungen der Richtlinie. Die Rotationsnotwendigkeit in den besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten sei vielmehr einzelfallbezogen zu prüfen und nachvollziehbar zu dokumentieren.

Sofern die WSV im Einzelfall auf eine Rotation verzichte, sollte sie im Interesse einer Risikominderung weitere personalwirtschaftliche oder organisatorische Maßnahmen ergreifen. In Betracht kämen – neben einer besonders gründlichen Kontrolle des Arbeitsgebietes durch Vorgesetzte – beispielsweise das regelmäßige Verändern von Mitzeichnungspflichten oder ein vereinzeltes und wechselndes Zuweisen von Vorgängen an die Beschäftigten.⁸

⁷ Richtlinie Nr. 4.2.

⁸ Weitere personalwirtschaftliche und organisatorische Vorschläge enthalten die Handreichung der AG Rotation des BMI zur Umsetzung der Rotation in besonders korruptionsgefährdeten Bereichen und der Leitfaden für Vorgesetzte und Behördenleitungen (Anlage 2 der Richtlinie).

Stellungnahme der GDWS

Als wesentliche in der Risikoanalyse für die besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebiete zu prüfende Maßnahme zur Korruptionsprävention sah die GDWS die Begrenzung der Verwendungsdauer des Personals an. Sie wolle die Behördenleitungen anweisen, Rotation künftig im Einzelfall zu prüfen und das Ergebnis mit der jeweiligen Begründung zu dokumentieren. Die GDWS wiederholte, dass die Personalrotation in der WSV an ihre Grenzen komme, z. B. in den tariflichen Bestimmungen und den personalwirtschaftlichen Möglichkeiten. Daher solle in jedem Einzelfall geprüft und festgelegt werden, mit welchen zusätzlichen Maßnahmen eine ausreichende präventive Wirkung erreicht werden könne.

Abschließende Würdigung

Die GDWS folgt den Empfehlungen des Bundesrechnungshofes. Im laufenden Prüfungsverfahren ist dieser Punkt erledigt.

4 Berichterstattung zur Korruptionsprävention

Zur Entwicklung und zu den Ergebnissen der Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung berichtet das BMI jährlich an den Rechnungsprüfungsausschuss des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages (Rechnungsprüfungsausschuss).⁹ In diesen Jahresberichten stellt es Informationen zu den Geschäftsbereichen aufgeteilt nach Behördenebenen (Ober-, Mittel- und Unterbehörden) dar. Die GDWS erstellte für den Jahresbericht des BMI zwei Teilbeiträge: Einen Teilbeitrag für sich selbst als Mittelbehörde über die Korruptionsprävention an ihren sieben Standorten und einen weiteren Teilbeitrag über die Korruptionsprävention bei ihren 46 Unterbehörden.

Für den Teilbeitrag als Mittelbehörde berichteten die sieben Standorte über die jeweilige eigene Korruptionsprävention. Diese Einzelbeiträge wurden am Standort Hannover für den Jahresbericht des BMI zusammengefasst. Einen Zahlenbeitrag für die Zentrale in Bonn nahm die GDWS erstmals für den Jahresbericht 2016 ohne vorausgehende Gefährdungs- und Risikoanalyse auf.

Die sieben Standorte der GDWS erstellten ferner jeweils einen Berichtsbeitrag über die Korruptionsprävention der jeweiligen Unterbehörden. Diese Berichts-

⁹ Jahresbericht 2016 über die Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung, Anhang 3, Tabelle b, Stand: 22. Juni 2017.

beiträge wurden ebenfalls am Standort Hannover für den Jahresbericht des BMI zu einem Teilbeitrag aller 46 Unterbehörden zusammengefasst.

Die Standorte gingen bei ihren Meldungen allerdings unterschiedlich vor. Zum Teil beschränkten sie sich darauf, die Anzahl der gemeldeten Arbeitsgebiete zu summieren. Dabei ergaben sich Mehrfachzählungen derselben Arbeitsgebiete. An anderer Stelle wurden dagegen die Arbeitsgebiete ohne Mehrfachzählungen weitergegeben. Im Ergebnis wurden z. B. für die im Zuständigkeitsbereich des Standortes Kiel oder Würzburg liegenden Unterbehörden insgesamt 122 bzw. 159 besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete gemeldet. Für die im Bereich der übrigen Standorte liegenden Unterbehörden wurden Summen bis zum fünffachen dieser Werte angegeben, z. B. am Standort Magdeburg mit 623 Arbeitsgebieten. Mehrere Teilbeiträge im Bereich des Standortes Aurich enthielten zur Anzahl besonders korruptionsgefährdeter Aufgaben keine Angabe. Im Jahresbericht 2016 wies die GDWS für die Unterbehörden insgesamt 2 445 besonders korruptionsgefährdete Arbeitsgebiete aus.

Die Daten zu den besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten an den sieben Standorten der GDWS und die Daten der 46 Unterbehörden sollten nach Angabe in den Jahresberichten zuletzt im Jahr 2015 bzw. im Jahr 2016 aktualisiert worden sein. Beide Teilbeiträge zum Jahresbericht gab die GDWS dem BMVI vor elektronischer Übermittlung an das BMI zur Kenntnis.

Würdigung und Empfehlung

Für seinen Jahresbericht ist das BMI auf zutreffende Angaben der Behörden angewiesen. Diese Anforderung erfüllten die Berichtsbeiträge der GDWS nach Auffassung des Bundesrechnungshofes infolge unterschiedlicher, zum Teil nicht richtlinienkonformer Datengrundlagen nicht. Auch sei das Vorgehen der GDWS für den Berichtsbeitrag der Unterbehörden aufgrund der vielen Beteiligten und Arbeitsschritte arbeitsintensiv und fehleranfällig.

Eine Reihe von Dienststellen verfüge nur über veraltete und fehlerhafte Gefährdungs- und Risikoanalysen (Tz. 3.2.). Die Aussage im Jahresbericht 2016, die Daten zu besonders korruptionsgefährdeten Arbeitsgebieten wären zuletzt in den Jahren 2015 bzw. 2016 aktualisiert worden, sei daher nicht zutreffend.

Der Berichtsbeitrag der GDWS weise eine nicht zutreffende Anzahl besonders korruptionsgefährdeter Arbeitsgebiete aus. Dies verzerre den Aussagegehalt des Jahresberichts des BMI an den Rechnungsprüfungsausschuss.

Der Bundesrechnungshof empfahl, die zu meldenden Daten für künftige Berichtsbeiträge detailliert zu beschreiben und auf aktualisierter Basis zu melden. Dies trage zu vollständigen und zutreffenden Aussagen im Jahresbericht des BMI bei.

Stellungnahme der GDWS

Die GDWS will mit dem Schaffen einheitlicher Grundlagen der Korruptionsprävention in der WSV auch die Berichtslage gegenüber dem BMVI nachvollziehbar und belastbar machen. Abweichungen bei der Einschätzung besonders korruptionsgefährdeter Aufgaben zwischen den Dienststellen will sie damit wirksam begegnen; die Einheitlichkeit der Grundlagen soll gewährleistet werden.

Abschließende Würdigung

Der Bundesrechnungshof begrüßt die Absicht der GDWS, in den Berichtsbeiträgen an das BMI vollständige und zutreffende Angaben anzustreben.

Er verzichtet darauf, diesen Punkt im laufenden Verfahren weiter zu erörtern.

Moebus

Kamp